ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

20 avril 2010 *

Dans l'affaire C-246/07,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 22 mai 2007,

Commission européenne, représentée par M. G. Valero Jordana et M^me^ C. Tufvesson, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Royaume de Suède, représenté par M. A. Kruse et M^me^ A. Falk, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le suédois.

soutenu par:

Royaume de Danemark, représenté par MM. C. Pilgaard Zinglersen et R. Holdgaard, en qualité d'agents,

Royaume des Pays-Bas, représenté par M^me^ C. M. Wissels et M. D. J. M. de Grave, en qualité d'agents,

République de Finlande, représentée par M. J. Heliskoski, en qualité d'agent,

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M^me^ V. Jackson, en qualité d'agent, assistée de M. D. Anderson, QC,

parties intervenantes,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, M^me^ R. Silva de Lapuerta, M. E. Levits, M^me^ C. Toader, présidents de chambre, MM. C. W. A. Timmermans, A. Rosas (rapporteur), A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Lõhmus et J.-J. Kasel, juges,

avocat général: M. M. Poiares Maduro,
greffier: M^me^ R. Şereş, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 29 avril 2009,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 1^er^ octobre 2009,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que le Royaume de Suède, en ayant proposé unilatéralement d'ajouter une substance, le sulfonate de perfluorooctane (ci-après le «SPFO»), à l'annexe A de la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (ci-après la «convention de Stockholm»), a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 10 CE et 300, paragraphe 1, CE.

Le cadre juridique

La convention de Stockholm

2 La convention de Stockholm a été adoptée le 22 mai 2001. Conformément à son article 26, paragraphe 1, elle est entrée en vigueur le 17 mai 2004, soit le quatre-vingt-dixième jour suivant la date du dépôt du cinquantième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion. Elle a pour objectif de protéger la santé humaine et l'environnement contre les polluants organiques persistants (ci-après les «POP»), ainsi que le précise son article 1er, les parties à la convention reconnaissant en particulier que les POP «possèdent des propriétés toxiques, résistent à la dégradation, s'accumulent dans les organismes vivants et sont propagés par l'air, l'eau et les espèces migratrices par delà les frontières internationales et déposés loin de leur site d'origine, où ils s'accumulent dans les écosystèmes terrestres et aquatiques».

3 Il résulte de l'article 2 de la convention de Stockholm que, aux fins de celle-ci, «partie» s'entend d'un État ou d'une organisation régionale d'intégration économique ayant consenti à être lié par cette convention, et pour lequel elle est en vigueur, et «organisation régionale d'intégration économique» s'entend d'une organisation constituée par des États souverains d'une région donnée à laquelle ses États membres ont transféré leurs compétences sur les questions régies par ladite convention, et qui a été dûment autorisée, conformément à ses procédures internes, à signer, à ratifier, à accepter ou à approuver celle-ci ou à y adhérer.

4 L'article 3 de la convention de Stockholm prévoit que les parties adoptent les mesures juridiques et administratives nécessaires en ce qui concerne les substances chimiques inscrites aux annexes de la convention. Ces mesures visent essentiellement à l'élimination ou à la limitation de la production, de l'utilisation, de l'importation et de l'exportation desdites substances.

5 La convention de Stockholm contient des dispositions sur la procédure à suivre pour inscrire à ses annexes A à C de nouvelles substances chimiques. Aux termes de son article 8, relatif à l'inscription de substances chimiques à ces annexes:

«1. Une partie peut présenter au secrétariat une proposition d'inscription d'une substance chimique aux annexes A, B et/ou C. Cette proposition doit comporter les informations requises à l'annexe D. Une partie peut être aidée par d'autres parties et/ou le secrétariat dans l'élaboration de sa proposition.

2. Le secrétariat vérifie si la proposition comporte les informations requises à l'annexe D. Si le secrétariat estime que la proposition comporte bien ces informations, il la transmet au comité d'étude des polluants organiques persistants.

3. Le comité examine la proposition et applique les critères de sélection énoncés à l'annexe D d'une manière souple et transparente, en tenant compte de façon intégrée et équilibrée de toutes les informations fournies.

4. Si le comité décide que:

a) la proposition répond aux critères de sélection, il communique, par l'intermédiaire du secrétariat, la proposition et l'évaluation du comité à toutes les parties et aux observateurs et les invite à présenter les informations requises à l'annexe E;

[…]

6. Lorsque le comité a décidé que la proposition répond aux critères de sélection, ou que la conférence des parties a décidé de donner suite à la proposition, le comité procède à un nouvel examen de la proposition, en tenant compte de toute information supplémentaire pertinente qui a été reçue, et établit un projet de descriptif des risques conformément à l'annexe E. […]

7. Si, sur la base du descriptif des risques établi conformément à l'annexe E, le comité décide:

a) que la substance chimique est susceptible, du fait de sa propagation à longue distance dans l'environnement, d'avoir des effets nocifs importants sur la santé humaine et/ou l'environnement justifiant l'adoption de mesures au niveau mondial, il est donné suite à la proposition. L'absence de certitude scientifique absolue n'empêche pas de donner suite à la proposition. Le comité, par l'intermédiaire du secrétariat, demande à toutes les parties et aux observateurs de fournir des informations se rapportant aux considérations énoncées à l'annexe F. Il établit alors une évaluation de la gestion des risques qui comprend une analyse des éventuelles mesures de réglementation de la substance chimique, conformément à ladite annexe;

b) qu'il ne devrait pas être donné suite à la proposition, il communique, par l'intermédiaire du secrétariat, le descriptif des risques à toutes les parties et aux observateurs et rejette la proposition.

8. Pour toute proposition rejetée conformément à l'alinéa b) du paragraphe 7, une partie peut demander à la conférence des parties d'examiner la possibilité de charger le comité de demander des informations supplémentaires à la partie ayant présenté la proposition et à d'autres parties pendant une période ne dépassant pas un an. Une fois cette période écoulée, et sur la base de toutes informations reçues, le comité réexamine la proposition conformément au paragraphe 6 avec un rang de priorité à décider par la conférence des parties. Si, à la suite de cette procédure, le comité rejette à nouveau la proposition, la partie peut contester la décision du comité, et la conférence des parties examine la question à sa session suivante. La conférence des parties peut décider, sur la base du descriptif des risques établi conformément à l'annexe E et compte tenu de l'évaluation du comité et de toute information supplémentaire fournie par une partie ou un observateur, qu'il devrait être donné suite à la proposition. Si la conférence des parties décide qu'il devrait être donné suite à la proposition, le comité établit l'évaluation de la gestion des risques.

9. Sur la base du descriptif des risques mentionné au paragraphe 6 et de l'évaluation de la gestion des risques mentionnée à l'alinéa a) du paragraphe 7 et au paragraphe 8, le comité recommande à la conférence des parties d'envisager ou non l'inscription de la substance chimique aux annexes A, B et/ou C. La conférence des parties, tenant dûment compte des recommandations du comité, y compris toute incertitude scientifique, décide, de manière précautionneuse, d'inscrire ou non la substance chimique aux annexes A, B et/ou C, en spécifiant les mesures de réglementation de cette substance.»

6 L'article 12 de la convention de Stockholm, intitulé «Assistance technique», prévoit que les parties coopèrent pour fournir une assistance technique appropriée aux parties qui sont des pays en développement ou à économie en transition afin de les aider à développer et à renforcer leurs moyens de s'acquitter de leurs obligations au titre de cette convention. De même, l'article 13, paragraphe 2, de celle-ci prévoit que les pays développés parties fournissent des ressources financières nouvelles et additionnelles pour permettre aux parties qui sont des pays en développement ou à économie en

transition de couvrir la totalité des surcoûts convenus de l'application des mesures leur permettant de s'acquitter de leurs obligations au titre de ladite convention.

7 L'article 19 de la convention de Stockholm institue une conférence des parties qui «suit et évalue en permanence l'application» de la convention. Il résulte du paragraphe 6 dudit article que «la conférence des parties crée, à sa première réunion, un organe subsidiaire dénommé comité d'étude des polluants organiques persistants, qui exerce les fonctions qui lui sont confiées en vertu de ladite convention». Ainsi qu'il ressort du document SC-1/7, intitulé «Établissement du comité d'étude des polluants organiques persistants», le comité est composé de 31 membres nommés par la conférence des parties. Afin d'assurer une répartition géographique équilibrée, la provenance des membres de ce comité est déterminée comme suit:

— États africains: 8;

— États d'Asie et du Pacifique: 8;

— États d'Europe centrale et de l'Est: 3;

— États d'Amérique latine et des Caraïbes: 5;

— États d'Europe de l'Ouest et autres États: 7.

8 L'article 21, paragraphes 1 à 3, de la convention de Stockholm dispose:

«Amendements à la convention

1. Toute partie peut proposer des amendements à la présente convention.

2. Les amendements à la convention sont adoptés lors d'une réunion de la conférence des parties. Le texte de toute proposition d'amendement est communiqué aux parties par le secrétariat six mois au moins avant la réunion à laquelle il est présenté pour adoption. Le secrétariat communique aussi les propositions d'amendement aux signataires de la convention et, à titre d'information, au dépositaire.

3. Les parties n'épargnent aucun effort pour parvenir à un accord par consensus sur toute proposition d'amendement à la présente convention. Si tous les efforts en ce sens sont demeurés vains, l'amendement est adopté en dernier recours par un vote à la majorité des trois quarts des parties présentes et votantes.»

9 Aux termes de l'article 22, paragraphes 1 à 4, de la convention de Stockholm:

«Adoption et amendement des annexes

1. Les annexes à la présente convention font partie intégrante de la convention et, sauf disposition contraire expresse, toute référence à la convention constitue également une référence à ses annexes.

2. Toute nouvelle annexe a exclusivement trait à des questions de procédure ou à des questions à caractère scientifique, technique ou administratif.

3. La proposition, l'adoption et l'entrée en vigueur d'annexes supplémentaires à la convention sont régies par la procédure suivante:

a) les annexes supplémentaires sont proposées et adoptées selon la procédure énoncée aux paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 21;

b) toute partie qui n'est pas en mesure d'accepter une annexe supplémentaire en donne par écrit notification au dépositaire dans l'année qui suit la date de communication par le dépositaire de l'adoption de l'annexe supplémentaire. Ce dernier informe sans délai toutes les parties de toute notification reçue. Une partie peut à tout moment retirer une notification antérieure de non-acceptation d'une

annexe supplémentaire, et cette annexe entre alors en vigueur à l'égard de cette partie sous réserve des dispositions de l'alinéa c);

c) à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la date de communication par le dépositaire de l'adoption d'une annexe supplémentaire, ladite annexe entre en vigueur à l'égard de toutes les parties qui n'ont pas communiqué de notification en application des dispositions de l'alinéa b).

4. La proposition, l'adoption et l'entrée en vigueur d'amendements à l'annexe A, B ou C sont soumises à la même procédure que la proposition, l'adoption et l'entrée en vigueur d'annexes supplémentaires à la convention, si ce n'est qu'un amendement à l'annexe A, B ou C n'entre pas en vigueur à l'égard d'une partie qui a fait une déclaration au sujet des amendements à ces annexes en application du paragraphe 4 de l'article 25, auquel cas l'amendement entre en vigueur pour cette partie le quatre-vingt-dixième jour suivant la date de dépôt auprès du dépositaire de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation dudit amendement ou d'adhésion à celui-ci.»

10 L'article 23 de la convention de Stockholm est libellé comme suit:

«Droit de vote

1. Chaque partie à la convention dispose d'une voix, sous réserve des dispositions du paragraphe 2.

2. Les organisations régionales d'intégration économique disposent, pour exercer leur droit de vote dans les domaines qui relèvent de leur compétence, d'un nombre de voix égal au nombre de leurs États membres qui sont parties à la convention. Elles n'exercent pas leur droit de vote si l'un quelconque de leurs États membres exerce le sien, et inversement.»

11 Conformément à l'article 24 de la convention de Stockholm, celle-ci est ouverte à la signature de tous les États et organisations régionales d'intégration économique.

12 L'article 25 de la convention de Stockholm, intitulé «Ratification, acceptation, approbation ou adhésion», est ainsi rédigé:

«1. La présente convention est soumise à la ratification, à l'acceptation ou à l'approbation des États et des organisations régionales d'intégration économique. Elle est ouverte à l'adhésion des États et des organisations régionales d'intégration économique le lendemain du jour où elle cesse d'être ouverte à la signature. Les instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion sont déposés auprès du dépositaire.

2. Toute organisation régionale d'intégration économique qui devient partie à la présente convention sans qu'aucun de ses États membres n'y soit partie est liée par toutes les obligations énoncées dans la convention. Lorsqu'un ou plusieurs États membres d'une de ces organisations sont parties à la convention, l'organisation et ses États membres conviennent de leurs responsabilités respectives en ce qui concerne l'exécution des obligations qui leur incombent en vertu de la convention. En pareil cas, l'organisation et ses États membres ne sont pas habilités à exercer concurremment leurs droits au titre de la convention.

3. Dans leurs instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, les organisations régionales d'intégration économique indiquent l'étendue de leur compétence dans les domaines régis par la convention. Ces organisations informent aussi le dépositaire, qui informe à son tour les parties, de toute modification pertinente de l'étendue de leur compétence.

4. Dans son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, toute partie peut déclarer que tout amendement à l'annexe A, B ou C n'entre en vigueur à son égard qu'après le dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation dudit amendement ou d'adhésion à celui-ci.»

13 La convention de Stockholm a été approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2006/507/CE du Conseil, du 14 octobre 2004, concernant la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (JO 2006, L 209, p. 1). L'instrument d'approbation de la Communauté a été déposé le 16 novembre 2004.

14 Le point 8 des motifs de la décision 2006/507 rappelle que la Communauté a déjà adopté des instruments portant sur les questions régies par la convention de Stockholm, notamment le règlement (CE) nº 850/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, concernant les polluants organiques persistants et modifiant la directive 79/117/CEE (JO L 158, p. 7, et rectificatif JO 2004, L 229, p. 5, ci-après le «règlement POP»), le règlement (CE) nº 304/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux (JO L 63, p. 1), et la directive 96/59/CE du Conseil, du 16 septembre 1996, concernant l'élimination des polychlorobiphényles et des polychloroterphényles (PCB et PCT) (JO L 243, p. 31).

15 Le point 10 des motifs de la décision 2006/507 énonce:

«Lorsqu'une modification de l'annexe A, B ou C ou d'annexes supplémentaires de la convention est adoptée, la Commission devrait prévoir sa mise en œuvre dans le cadre du règlement (CE) nº 850/2004 ou de toute autre législation communautaire applicable. Si une modification n'est pas mise en œuvre dans l'année qui suit la date de la communication par le dépositaire de l'adoption de la modification, et pour éviter tout cas de non-respect, la Commission devrait en donner notification au dépositaire en conséquence.»

16 L'article 2 de la décision 2006/507 est rédigé comme suit:

«1. Lorsqu'une modification des annexes A, B ou C ou d'annexes supplémentaires de la convention n'est pas mise en œuvre dans les annexes du règlement (CE) nº 850/2004 ou de toute autre législation communautaire applicable dans un délai d'un an à compter de la date de communication par le dépositaire de l'adoption de la modification, la Commission en donne notification au dépositaire.

2. Si une modification des annexes A, B ou C ou d'annexes supplémentaires de la convention est mise en œuvre après la notification visée au paragraphe 1, la Commission retire sans délai la notification.»

17 La décision 2006/507 comporte, en annexe, la déclaration de la Communauté conformément à l'article 25, paragraphe 3, de la convention de Stockholm. Cette déclaration est rédigée comme suit:

«La Communauté déclare que, conformément au traité instituant la Communauté européenne et notamment son article 175, paragraphe 1, elle est compétente pour conclure des accords internationaux dans le domaine de l'environnement et mettre en œuvre les obligations qui en découlent, en vue de contribuer à la poursuite des objectifs suivants:

— la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement,

— la protection de la santé des personnes,

— l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles,

— la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement.

De plus, la Communauté déclare qu'elle a déjà adopté des instruments juridiques, contraignants pour ses États membres, qui couvrent les questions régies par la convention et que, conformément à l'article 15, paragraphe 1, de la convention, elle

présentera à la conférence des parties une liste énumérant ces instruments juridiques, qu'elle mettra à jour, le cas échéant.

La Communauté est responsable de l'exécution des obligations découlant de la convention qui sont régies par la législation communautaire en vigueur.

L'exercice de la compétence communautaire est, par nature, appelé à évoluer continuellement.»

18 La Communauté n'a pas utilisé la possibilité, prévue à l'article 25, paragraphe 4, de la convention de Stockholm, de déclarer que tout amendement à l'annexe A, B ou C de celle-ci n'entre en vigueur à son égard qu'après le dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation dudit amendement ou d'adhésion à celui-ci.

19 Tous les États membres sont parties à la convention de Stockholm.

Le protocole d'Aarhus

20 Le protocole à la convention des Nations unies sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif aux polluants organiques persistants, a été adopté à Aarhus (Danemark) le 24 juin 1998 (ci-après le «protocole d'Aarhus»). Il vise à contrôler, à diminuer et à éliminer les émissions ou les fuites de ces polluants.

21 Ainsi qu'il résulte des articles 1er et 15 du protocole d'Aarhus, celui-ci est ouvert à la signature des États membres de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe, des États dotés du statut consultatif auprès de cette Commission ainsi qu'aux organisations d'intégration économique régionale constituées par des États souverains membres de ladite Commission.

22 L'article 3 du protocole d'Aarhus décrit les obligations fondamentales des parties contractantes. Il s'agit, en substance, de mettre fin à la production et à l'utilisation des substances énumérées à l'annexe I de ce protocole, de réserver les substances énumérées à son annexe II aux utilisations prévues à celle-ci et de réduire les émissions des substances énumérées à son annexe III au niveau prévu et pour l'année de référence déterminée à cette dernière annexe.

23 L'article 14, paragraphes 1 à 3, du protocole d'Aarhus régit comme suit la procédure de modification des annexes I à III dudit protocole:

«1. Toute partie peut proposer des amendements au présent protocole.

2. Les amendements proposés sont soumis par écrit au secrétaire exécutif de la Commission, qui les communique à toutes les parties. Les parties réunies au sein de l'organe exécutif examinent les propositions d'amendements à sa session suivante, pour autant que le secrétaire exécutif les ait transmises aux parties au moins quatre-vingt-dix jours à l'avance.

3. Les amendements au présent protocole et aux annexes I à IV, VI et VIII sont adoptés par consensus par les parties présentes à une session de l'organe exécutif et entrent en

vigueur à l'égard des parties qui les ont acceptés le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date à laquelle deux tiers des parties ont déposé leur instrument d'acceptation de ces amendements auprès du dépositaire. Les amendements entrent en vigueur à l'égard de toute autre partie le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date à laquelle ladite partie a déposé son instrument d'acceptation des amendements.»

24 Après l'adoption de la décision 2004/259/CE du Conseil, du 19 février 2004, concernant la conclusion, au nom de la Communauté, du protocole à la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif aux polluants organiques persistants (JO L 81, p. 35), l'instrument de ratification de la Communauté a été déposé le 30 avril 2004.

25 Tous les États membres ne sont pas parties au protocole d'Aarhus.

Le règlement POP

26 Le règlement POP interdit, à son article 3, la production, la mise sur le marché et l'utilisation des substances qui figurent sur la liste constituant son annexe I. Il réglemente l'utilisation des substances qui figurent sur la liste constituant son annexe II. La liste des substances soumises à des dispositions en matière de limitation des émissions constitue son annexe III.

27 L'article 14, paragraphe 1, de ce règlement prévoit que, lorsqu'une substance est inscrite sur les listes de la convention de Stockholm ou du protocole d'Aarhus, la Commission modifie, le cas échéant, les annexes I à III dudit règlement en conséquence,

conformément à la procédure visée à l'article 16, paragraphe 2, de celui-ci. Selon cette dernière disposition, qui renvoie notamment à l'article 5 de la décision 1999/468/CE du Conseil, du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO L 184, p. 23), celle-ci est assistée par un comité de réglementation.

La directive 76/769/CEE

28 La directive 76/769/CEE du Conseil, du 27 juillet 1976, concerne 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). Au moment des faits reprochés au Royaume de Suède dans le cadre de la présente procédure, cette directive ne visait pas le SPFO.

Les antécédents du litige

29 Le 4 août 2004, une proposition de décision du Conseil [COM(2004) 537 final] a été présentée par la Commission, visant à autoriser celle-ci à soumettre, au nom de la Communauté et des États membres parties, des propositions d'inscription d'un certain nombre de substances chimiques aux annexes considérées comme pertinentes du protocole d'Aarhus et/ou de la convention de Stockholm.

30 Cette proposition, en tant qu'elle concernait le protocole d'Aarhus, visait à inscrire l'hexachlorbutadiène, l'éther octabromodiphénylique et le pentachlorbenzène à l'annexe I de celui-ci, les naphtalènes polychlorés à ses annexes I et III, et les paraffines chlorées à chaîne courte à son annexe II.

31 Ladite proposition, en tant qu'elle concernait la convention de Stockholm, visait à inscrire l'hexachlorbutadiène, l'éther octabromodiphénylique et le pentachlorbenzène, c'est-à-dire les substances déjà désignées en vue d'une inscription à l'annexe I du protocole d'Aarhus, ainsi que l'éther pentabromodiphénylique, la chlordécone, l'hexabromobiphényle et l'hexachlorocyclohexane à l'annexe A de ladite convention, les naphtalènes polychlorés à ses annexes A et C, et les paraffines chlorées à chaîne courte à son annexe B.

32 Le SPFO n'était pas visé par la proposition de décision du Conseil, que ce soit pour une inscription aux annexes du protocole d'Aarhus ou une inscription aux annexes de la convention de Stockholm.

33 Le point 6 de l'exposé des motifs de cette proposition était rédigé en ces termes:

«Compte tenu de l'obligation d'assurer la coopération et l'unité de la représentation internationale de la Communauté qui découle de l'article 10 [CE], seules des propositions conjointes de la Communauté et des États membres doivent être soumises.»

34 Le point 5 des motifs, dernière phrase, de ladite proposition indiquait:

«Se fondant sur l'obligation d'assurer l'unité de la représentation internationale de la Communauté et afin de veiller à ce que les propositions soient justifiées et bénéficient d'un soutien suffisant dans la Communauté, seules des propositions conjointes de la Communauté et des États membres devraient être introduites.»

35 Le groupe «Environnement international» du Conseil de l'Union européenne s'est réuni le 8 septembre 2004. À cette occasion, le Royaume de Suède s'est prononcé en faveur d'une proposition commune visant à inscrire le SPFO à l'annexe considérée comme pertinente de la convention de Stockholm et a évoqué la possibilité, pour lui, de présenter unilatéralement une proposition en ce sens. Lors de cette réunion, les discussions relatives au SPFO ont essentiellement porté sur les conséquences juridiques de cette éventualité d'inscription unilatérale du SPFO à la convention de Stockholm et sur les objections juridiques de la Commission à l'encontre de ladite éventualité.

36 Le 10 mars 2005, le Conseil a adopté des conclusions contenant une prise de position commune sur les substances à proposer en vue d'une inscription aux annexes de la convention de Stockholm. Dans ces conclusions (document 7292/05, du 14 mars 2005), le Conseil «recommande à la Communauté européenne et aux États membres d'examiner la proposition visant à inclure jusqu'à trois substances supplémentaires, qui devra être transmise au secrétariat [de ladite convention] au plus vite, si possible avant la [première réunion de la conférence des parties] mais, en tout état de cause, à temps pour qu'elle puisse être examinée lors de la première réunion du comité d'étude des POP et, à cette fin, demande à leurs experts d'examiner en priorité la liste des substances relevant du [protocole d'Aarhus] et de s'en servir comme base pour le choix des substances supplémentaires étant donné que les substances figurant sur cette liste sont déjà réglementées en tant que POP au sein de l'[Union européenne]». Le Conseil recommandait par ailleurs, au point 5, sous h) desdites conclusions, que des règles financières et un budget soient adoptés afin de permettre au secrétariat de mettre en œuvre d'une manière effective les décisions prises par la conférence des parties à la convention de Stockholm.

37 La première réunion de la conférence des parties à la convention de Stockholm s'est tenue du 2 au 6 mai 2005. Lors de cette réunion, le comité d'étude des POP a été créé. Deux substances, à savoir la chlordécone et l'hexabromobiphényle, ont été proposées par la Communauté et les États membres pour inscription aux annexes de la

convention de Stockholm. Ledit comité d'étude devait se réunir pour la première fois en novembre 2005.

38 Le 6 juillet 2005, le groupe «Environnement international» du Conseil a examiné la proposition de la Commission visée au point 29 du présent arrêt, relative aux propositions d'inscription de substances chimiques aux annexes du protocole d'Aarhus et de la convention de Stockholm. Il ressort du procès-verbal de cette réunion que la présidence a présenté un document comparant les procédures d'amendements dans le cadre de ce protocole et de cette convention, et établissant des propositions d'amendements au titre de chacun de ces instruments. S'agissant des propositions relatives au protocole d'Aarhus, qui devaient être faites rapidement compte tenu du délai à prendre en considération, les membres de ce groupe se sont mis d'accord sur cinq substances, à savoir l'hexachlorbutadiène, l'éther octabromodiphénylique, le pentachlorbenzène, les naphtalènes polychlorés et les paraffines chlorées à chaîne courte. Quant à la convention de Stockholm, ces membres sont convenus que l'inscription de certaines substances devrait être proposée pour la deuxième conférence des parties, mais le groupe n'est pas parvenu à un accord sur la détermination des substances et la discussion à cet égard a été reportée.

39 En ce qui concerne le SPFO, ce même groupe a reconnu que cette substance présente les caractéristiques d'un POP et a noté que les travaux étaient en cours en ce qui concerne la détermination de mesures de contrôle au niveau communautaire. Dès que la Commission aurait soumis une proposition relative à ces mesures de contrôle, le SPFO serait proposé pour le protocole d'Aarhus. Il est exposé par la Commission dans ses écrits de procédure, et ce fait est confirmé notamment dans le mémoire en intervention du Royaume des Pays-Bas, que la présidence a attiré l'attention dudit groupe sur les conséquences économiques d'une proposition d'inscription du SPFO dans le cadre de la convention de Stockholm à la suite des notifications déjà effectuées, dès lors que cela pourrait conduire les pays en voie de développement parties à cette convention à exiger des aides financières complémentaires.

40 Le 14 juillet 2005, le Royaume de Suède a soumis en son nom et pour son compte une proposition d'inscription du SPFO à l'annexe A de la convention de Stockholm au secrétariat de celle-ci.

41 Le 20 juillet 2005, le Comité des représentants permanents (Coreper) a examiné un projet amendé, rédigé par la présidence, de la décision du Conseil relative à des propositions de substances en vue de leur inscription aux annexes du protocole d'Aarhus (document 11164/05, du 15 juillet 2005). L'article 1er de ce texte prévoyait la proposition d'inscription des cinq substances désignées par le groupe «Environnement international» du Conseil lors de sa réunion du 6 juillet 2005 et mentionnées au point 38 du présent arrêt. L'article 2 dudit texte prévoyait que la Commission serait autorisée «à soumettre, de préférence à temps pour permettre un examen avant la prochaine réunion de l'organe exécutif de la convention prévue pour décembre 2005, conjointement avec les États membres qui sont parties au protocole, une proposition visant à modifier les annexes pertinentes du protocole par l'ajout du [SPFO] au protocole, une fois que la Commission aura présenté une proposition de limitation de mise sur le marché et d'emploi au titre de la directive 76/769». Ce texte, dans une version résultant des discussions du Coreper du 20 juillet 2005 (document 11386/05, du 22 juillet 2005), a été approuvé par procédure écrite ayant pris fin le 8 septembre 2005.

42 Le 5 décembre 2005, la Commission a présenté une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les restrictions à la commercialisation et à l'utilisation des sulfonates de perfluorooctane (modification de la directive 76/769). Cette proposition [COM(2005) 618 final] est devenue la directive 2006/122/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, portant trentième modification de la directive 76/769 (JO L 372, p. 32). Par ailleurs, la Commission a, le 5 décembre 2005 également, soumis à l'organe exécutif de la convention des Nations unies sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, au nom de la Communauté et des États membres parties au protocole d'Aarhus, une proposition d'amendement des annexes concernées de ce protocole visant à ajouter les cinq

substances désignées par le groupe «Environnement international» du Conseil lors de sa réunion du 6 juillet 2005 et visées au point 38 du présent arrêt, ainsi que le SPFO.

43 S'agissant de la convention de Stockholm, le Conseil a, dans sa formation «Environnement», adopté des conclusions, reproduites dans un communiqué de presse du 9 mars 2006 [document 6762/06 (Presse 58)], selon lesquelles il «recommande que la Communauté européenne et les États membres annoncent, lors de la [deuxième réunion des parties à la convention], leur intention de faire une proposition visant à inclure au moins deux et jusqu'à quatre substances supplémentaires, qui devra être transmise au secrétariat, afin qu'elle puisse être examinée d'ici la deuxième réunion du comité d'étude des POP». Le Conseil y précise que «la présentation de substances supplémentaires requiert une décision du Conseil». Une proposition de décision du Conseil (document 8391/06) relative à la présentation, au nom de la Communauté et des États membres, d'une proposition d'inscription aux annexes A à C de la convention de Stockholm de trois substances, à savoir le pentachlorbenzène, l'éther octabromodiphénylique et les paraffines chlorées à chaîne courte, soit trois des cinq substances dont l'inscription aux annexes I à III du protocole d'Aarhus avait été proposée en décembre 2005, a été approuvée par le Conseil dans le courant du mois d'avril 2006.

La procédure précontentieuse et la procédure devant la Cour

44 Par lettre du 19 décembre 2005, la Commission, après avoir rappelé les discussions qui ont eu lieu le 6 juillet 2005 au sein du groupe «Environnement international» du Conseil et les décisions proposées par ce groupe, a signalé au gouvernement suédois que la présentation unilatérale, par le Royaume de Suède, d'une proposition visant à inscrire le SPFO à l'annexe A de la convention de Stockholm avait pour conséquence de diviser la représentation internationale de la Communauté et de compromettre l'unité

dégagée tant lors de la première conférence des parties à cette convention que dans le contexte de la proposition d'inscription de nouvelles substances au titre du protocole d'Aarhus, ce qui constituerait un manquement à l'article 10 CE.

45 En outre, le Royaume de Suède aurait proposé l'inscription du SPFO le 14 juillet 2005 alors qu'il savait que des travaux étaient en cours au sujet de cette substance, ainsi que cela ressort de l'article 2 de la décision du Conseil du 8 septembre 2005 relative aux propositions de substances au titre du protocole d'Aarhus, qui reprend les conclusions formulées par ledit groupe de travail lors de sa réunion du 6 juillet 2005. Ce travail préparatoire aurait été une condition pour l'action internationale de la Communauté et des États membres dans le cadre dudit protocole. L'action unilatérale du Royaume de Suède, visant à l'inscription du SPFO à l'annexe A de la convention de Stockholm, pourrait conduire à un amendement du règlement POP, privant la Commission de son droit d'initiative dans un domaine largement couvert par la compétence communautaire et privant le Conseil de l'opportunité de décider de la présentation d'une proposition d'inscription de cette substance conformément à l'article 300, paragraphe 1, CE. Par suite, la Commission a mis le Royaume de Suède en demeure de présenter ses observations.

46 Dans une lettre du 15 février 2006, cet État membre a fait valoir que la Communauté n'avait pas adopté de mesures relatives au SPFO au moment où il avait pris l'initiative que lui reprochait la Commission, si bien que les États membres étaient encore compétents pour proposer l'inscription de cette substance aux annexes pertinentes de la convention de Stockholm. Il a également indiqué que, malgré ses efforts pour que ladite inscription soit proposée dans le cadre de l'action communautaire, il n'y avait pas eu d'accord à ce sujet lors de la réunion du 6 juillet 2005 du groupe «Environnement international» du Conseil. En conséquence, le Royaume de Suède estimait qu'il n'y avait pas eu violation des articles 10 CE et 300, paragraphe 1, CE.

47 Le 4 juillet 2006, la Commission a adressé à cet État membre un avis motivé, daté du 28 juin 2006, l'invitant à adopter les mesures nécessaires pour se conformer à cet avis

dans un délai de deux mois à compter de la réception de celui-ci. Le Royaume de Suède y a répondu par lettre du 4 septembre 2006, maintenant la position exprimée dans sa lettre du 15 février 2006.

48 La Commission, non satisfaite par les réponses apportées par le Royaume de Suède, a décidé d'introduire le présent recours.

49 Par ordonnance du président de la Cour du 31 octobre 2007, le Royaume de Danemark, le Royaume des Pays-Bas, la République de Finlande ainsi que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont été admis à intervenir dans la présente affaire au soutien des conclusions du Royaume de Suède.

Sur le recours

Sur le grief tiré de la violation de l'article 10 CE

Argumentation des parties

50 Au soutien du grief tiré de la violation du devoir de coopération loyale découlant de l'article 10 CE, la Commission fait valoir que le Royaume de Suède n'a pas pris toutes les mesures appropriées pour faciliter à la Communauté l'accomplissement de sa mission et ne s'est pas abstenu de prendre des mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts de la Communauté.

51 La Commission rappelle que, au moment où le Royaume de Suède a proposé unilatéralement l'inscription du SPFO à l'annexe A de la convention de Stockholm, des travaux à ce sujet étaient en cours au niveau du Conseil. Plus particulièrement, le groupe «Environnement international» de celui-ci avait dégagé un accord sur une stratégie à cet égard lors de sa réunion du 6 juillet 2005. Compte tenu des délais à prendre en considération, il importait d'adopter rapidement une décision en vue de propositions d'inscription de certaines substances aux annexes du protocole d'Aarhus. Le SPFO était pris en considération à ce titre, mais le groupe a décidé qu'il ne serait proposé qu'après que la Commission aurait soumis une proposition relative aux mesures de contrôle en ce qui concerne cette substance au titre de la directive 76/769. S'agissant de la convention de Stockholm, concernée par la proposition suédoise, les membres dudit groupe étaient convenus que l'inscription de certaines substances aux annexes pertinentes de cette convention devrait être proposée, mais n'avaient pas déterminé lesquelles, la discussion sur ce point ayant été reportée. Ce même groupe aurait débattu des conséquences financières de la proposition d'inscription du SPFO aux annexes pertinentes de ladite convention.

52 La Commission souligne que le SPFO n'était pas prioritaire en ce qui concerne la convention de Stockholm et que ce choix résultait d'une position commune au sein du Conseil. Cela ne signifierait pas pour autant que le SPFO n'était pas pris en considération dans le cadre de la stratégie de la Communauté. La Commission conteste par ailleurs qu'il y ait eu une grande urgence à proposer cette substance au titre de ladite convention.

53 La Commission reconnaît que des conclusions du Conseil ne constituent pas un acte juridique contraignant, mais conteste la thèse selon laquelle de telles conclusions seraient dépourvues de toute signification juridique et pourraient être ignorées.

54 Selon la Commission, la question principale est non pas de savoir si la Communauté a exercé sa compétence en matière d'environnement spécifiquement en ce qui concerne

le SPFO, mais si elle l'a utilisée pour la réglementation des produits chimiques dangereux, et plus particulièrement des POP. Elle relève à cet égard qu'il existait déjà un cadre réglementaire communautaire en matière de produits chimiques dangereux, et plus particulièrement en ce qui concerne les POP, si bien que la présentation de propositions d'inscription de substances au titre de la convention de Stockholm est une mesure qui relève essentiellement de règles communautaires. L'existence de la compétence de la Communauté, qu'elle soit exclusive ou partagée, signifie que, lorsqu'une action est requise au niveau international, celle-ci devrait être menée par la Communauté, seule ou conjointement avec les États membres.

55 L'action unilatérale du Royaume de Suède aurait ainsi conduit à une division de la représentation internationale de la Communauté en ce qui concerne l'inscription du SPFO au titre de la convention de Stockholm, ce qui irait à l'encontre de l'obligation d'unité dans la représentation de la Communauté qui découle du devoir de coopération loyale inscrit à l'article 10 CE.

56 La Commission conteste l'argument selon lequel une proposition d'inscription d'une substance à une annexe de la convention de Stockholm n'affecterait pas la Communauté, vu la nécessité d'une décision du comité visé à l'article 8 de cette convention, puis d'un vote des parties et la possibilité pour toute partie de faire une déclaration conformément à l'article 22, paragraphes 3, sous b), et 4, de ladite convention, selon laquelle elle n'accepte pas d'être liée par un amendement apporté aux annexes A, B ou C. En effet, la proposition du Royaume de Suède pourrait conduire à une opposition entre cet État membre et la Communauté même si celle-ci choisissait de ne pas être liée par un tel amendement. Ensuite, un tel argument ne tiendrait pas compte des difficultés soulevées par le processus décisionnel au sein de cette convention. Notamment, la Communauté ne serait pas en mesure de bloquer l'adoption de l'amendement proposé. Enfin, l'existence d'un mécanisme visant à éliminer une contradiction entre le droit communautaire et l'action internationale d'un État membre ne supprimerait pas l'obligation de déterminer préalablement si le droit communautaire peut être affecté par cette action.

57 Selon la Commission, la proposition du Royaume de Suède avait pour objet d'instaurer une nouvelle norme internationale, ce qui aurait pour effet direct d'affecter le droit communautaire, puisque cela entraînerait l'obligation de modifier le règlement POP.

58 La Commission réfute l'argument selon lequel les États membres seraient en droit d'adopter des règles nationales plus strictes que le règlement POP, au motif que celui-ci ne constituerait que des règles communautaires minimales, ce qui aurait pour conséquence, conformément à l'article 176 CE, que les États membres seraient en droit de présenter des propositions de modification des annexes de la convention de Stockholm. En effet, selon la Commission, la finalité d'une telle proposition est nécessairement la mise en œuvre d'une règle internationale plus stricte, laquelle produit des effets non seulement à l'égard de l'État membre qui a fait cette proposition, mais également à l'égard de la Communauté.

59 Enfin, la Commission conteste l'argument selon lequel l'initiative du Royaume de Suède serait conforme aux objectifs de la Communauté en matière d'environnement et qu'il n'y aurait pas lieu de tenir compte de considérations économiques. La Commission rappelle que la convention de Stockholm contient des dispositions sur l'aide financière aux pays en voie de développement afin qu'ils puissent faire face à leurs obligations résultant de cette convention. Il conviendrait dès lors de tenir compte de l'ensemble des dispositions de ladite convention avant d'introduire des propositions d'inscription de nouvelles substances aux annexes concernées de celle-ci.

60 Le Royaume de Suède précise que la Commission a invoqué comme moyen unique de son recours le fait que celui-ci, en proposant unilatéralement l'inscription du SPFO à l'annexe A de la convention de Stockholm, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 10 CE et 300, paragraphe 1, CE. Durant la procédure précontentieuse, la Commission n'a pas affirmé que le Royaume de Suède n'aurait pas eu le droit de prendre cette mesure en raison de la compétence exclusive de la

Communauté à cet effet. Dès lors que la Cour interpréterait les développements contenus dans la requête de la Commission comme comportant une telle affirmation de violation des règles de compétence, il s'agirait là d'un moyen nouveau devant être rejeté.

61 Selon le Royaume de Suède, le SPFO n'avait fait l'objet d'aucune réglementation au niveau communautaire à l'époque où cet État membre a proposé de l'inscrire à l'annexe A de la convention de Stockholm. En effet, ni le règlement POP ni la directive 76/769 ne s'appliquaient alors à cette substance, de sorte que, s'agissant d'une compétence partagée, tant les États membres que la Communauté pouvaient proposer l'ajout du SPFO à ladite annexe.

62 De même que le Royaume de Suède, le Royaume de Danemark, le Royaume des Pays-Bas et la République de Finlande soutiennent qu'il n'existait aucune position commune relative au SPFO à la date du 14 juillet 2005. Ainsi que l'exprime le Royaume des Pays-Bas, le principe de loyauté communautaire n'implique pas que la Commission pouvait légitimement escompter que le Royaume de Suède, en dépit de ses efforts répétés, attende pendant une durée indéterminée une action interne de la Communauté alors que tant les États membres que la Commission étaient d'accord sur le fait que le SPFO présente des risques sérieux pour la santé humaine et l'environnement.

63 S'agissant de l'interprétation du principe de coopération loyale découlant de l'article 10 CE, le Royaume de Suède fait valoir que l'interprétation de ce principe donnée par la Commission risquerait de priver de sens la compétence partagée en cas d'accords mixtes. Ledit principe signifierait uniquement que les États membres doivent s'efforcer, autant que possible, de coopérer avec les institutions communautaires. Le Royaume de Suède considère que c'est bien ce qu'il a fait. Il aurait à cet égard suffisamment informé et consulté la Communauté ainsi que les autres États membres et aurait tenté d'obtenir une action commune avant de déposer sa proposition d'inscription du SPFO à l'annexe A de la convention de Stockholm.

64 Le Royaume de Suède précise par ailleurs que des écarts par rapport à l'exigence d'unité dans la représentation internationale doivent être admis, dans la mesure où l'obligation de coopération n'implique pas l'obligation d'atteindre l'unanimité en toutes circonstances. La République de Finlande fait valoir à cet égard que l'article 10 CE tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour n'engendre pas à la charge d'un État membre partie à un accord mixte l'obligation de renoncer à utiliser sa compétence dans un cas où la Communauté n'a pas décidé de faire usage de sa propre compétence et où il n'a pas été possible de définir une ligne de conduite commune entre la Communauté et les États membres. Ces derniers pourraient décider de manière autonome de l'usage de la compétence qui leur appartient tout en respectant le droit communautaire.

65 Ainsi que le souligne également le Royaume des Pays-Bas, l'application du principe de coopération loyale ne peut aboutir à ce que les États membres ne puissent, dans aucune circonstance, poser unilatéralement un acte externe à la Communauté en matière d'environnement, alors que cette compétence leur est expressément reconnue par l'article 174, paragraphe 4, deuxième alinéa, CE. Le Royaume de Danemark fait de même valoir que le principe de coopération loyale ne doit pas devenir, en pratique, un principe relatif à la dévolution des compétences et qu'il ne saurait soustraire aux États membres une compétence dont ils sont investis. Ainsi que l'exprime le Royaume-Uni, cela reviendrait à conférer de facto une compétence externe exclusive à la Communauté dans des circonstances où une telle compétence n'existe pas.

66 Le Royaume de Suède, soutenu par les parties intervenantes, fait également valoir que la proposition d'inscription d'une substance à une annexe de la convention de Stockholm ne produit pas d'effets juridiques à l'égard des autres parties à ladite convention. Ainsi que l'expose le Royaume de Danemark, c'est uniquement la conférence des parties qui peut prendre position quant à l'éventuelle inscription d'une substance et ce n'est que lorsque cette conférence suit la proposition du comité technique que la question de la prise de position communautaire vient à se poser, la Communauté ayant la possibilité de choisir de ne pas être liée.

67 Soutenu également par les parties intervenantes sur ce point, le Royaume de Suède fait en outre valoir que la situation juridique résultant de sa proposition unilatérale d'inscrire le SPFO à l'annexe A de la convention de Stockholm est comparable à celle qui pourrait apparaître s'il décidait, sur la base de l'article 176 CE, d'adopter des règles nationales de protection de l'environnement plus strictes que celles issues du droit communautaire. La République de Finlande indique que rien dans la jurisprudence de la Cour n'étaye la position de la Commission selon laquelle un État membre ne pourrait, dans le cadre d'un accord international, adopter des mesures de protection plus strictes que la réglementation communautaire.

68 Enfin, les parties défenderesse et intervenantes soutiennent que l'initiative du Royaume de Suède n'a pas eu pour effet de mettre en péril les objectifs communautaires dans le domaine de la politique environnementale. Dans ce contexte, il ne conviendrait pas de tenir compte de considérations économiques.

Appréciation de la Cour

69 Dans tous les domaines qui correspondent aux objectifs du traité, l'article 10 CE impose aux États membres de faciliter à la Communauté l'accomplissement de sa mission et de s'abstenir de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du traité (avis 1/03, du 7 février 2006, Rec. p. I-1145, point 119, et arrêt du 30 mai 2006, Commission/Irlande, C-459/03, Rec. p. I-4635, point 174).

70 Le Royaume de Suède considère que le devoir de coopération loyale prévu à l'article 10 CE a une portée limitée lorsqu'il s'agit des domaines dans lesquels la compétence est partagée entre la Communauté et les États membres.

71 À cet égard, la Cour a déjà jugé que ce devoir de coopération loyale est d'application générale et ne dépend ni du caractère exclusif ou non de la compétence communautaire concernée ni du droit éventuel, pour les États membres, de contracter des obligations envers des États tiers (arrêts du 2 juin 2005, Commission/Luxembourg, C-266/03, Rec. p. I-4805, point 58, et du 14 juillet 2005, Commission/Allemagne, C-433/03, Rec. p. I-6985, point 64).

72 En l'espèce, la Commission a précisé qu'elle ne faisait pas valoir que la Communauté aurait disposé d'une compétence exclusive pour présenter une proposition d'inscription du SPFO à l'annexe A de la convention de Stockholm. Il convient dès lors de se fonder sur l'hypothèse d'une compétence partagée. En ce sens, la présente affaire se distingue de la situation en cause dans l'arrêt du 12 février 2009, Commission/Grèce (C-45/07, Rec. p. I-701), qui concernait une compétence exclusive.

73 Lorsqu'il apparaît que la matière d'un accord ou d'une convention relève pour partie de la compétence de la Communauté et pour partie de celle des États membres, il importe d'assurer une coopération étroite entre ces derniers et les institutions communautaires tant dans le processus de négociation et de conclusion que dans l'exécution des engagements assumés. Cette obligation de coopération découle de l'exigence d'une unité de représentation internationale de la Communauté [délibération 1/78, du 14 novembre 1978, Rec. p. 2151, points 34 à 36 (par analogie avec le traité CEEA); avis 2/91, du 19 mars 1993, Rec. p. I-1061, point 36; avis 1/94, du 15 novembre 1994, Rec. p. I-5267, point 108, et arrêt du 19 mars 1996, Commission/Conseil, C-25/94, Rec. p. I-1469, point 48].

74 La Cour a jugé que les États membres sont tenus à des devoirs particuliers d'action et d'abstention dans une situation où la Commission a soumis au Conseil des propositions qui, bien qu'elles n'aient pas été adoptées par celui-ci, constituent le point de départ d'une action communautaire concertée (arrêts du 5 mai 1981, Commission/Royaume-

Uni, 804/79, Rec. p. 1045, point 28; Commission/Luxembourg, précité, point 59, et Commission/Allemagne, précité, point 65).

75 La Cour a, de même, jugé que l'adoption d'une décision autorisant la Commission à négocier un accord multilatéral au nom de la Communauté marque le début d'une action communautaire concertée sur le plan international et implique, à ce titre, sinon un devoir d'abstention dans le chef des États membres, à tout le moins une obligation de coopération étroite entre ces derniers et les institutions communautaires de manière à faciliter l'accomplissement de la mission de la Communauté ainsi qu'à garantir l'unité et la cohérence de l'action et de la représentation internationale de cette dernière (arrêts précités Commission/Luxembourg, point 60, et Commission/Allemagne, point 66).

76 En l'espèce, il est constant que, au moment de la présentation par le Royaume de Suède de la proposition d'inscription du SPFO à l'annexe A de la convention de Stockholm, le 14 juillet 2005, le Conseil n'avait pas adopté de décision formelle quant à une proposition d'inscription de substances à cette annexe. Il importe cependant d'examiner si, ainsi que le soutient la Commission, il existait alors une stratégie communautaire à cet égard, consistant à ne pas proposer dans l'immédiat l'inscription du SPFO dans le cadre de cette convention, notamment pour des raisons économiques.

77 À cet égard, il n'apparaît pas indispensable qu'une position commune revête une forme déterminée pour exister et être prise en considération dans le cadre d'un recours en manquement à l'obligation de coopération loyale, pour autant que le contenu de cette position puisse être établi à suffisance de droit (voir, en ce sens, arrêt Commission/Conseil, précité, point 49).

78 S'agissant du SPFO, il y a lieu de rappeler, à titre liminaire, que, en mars 2005, cette substance n'avait été inscrite ni au protocole d'Aarhus ni à la convention de Stockholm.

79 En effet, dans ses conclusions adoptées dans le courant de ce mois de mars 2005 en vue de la première conférence des parties à la convention de Stockholm, le Conseil a recommandé à la Communauté et aux États membres d'examiner une proposition visant à faire inscrire «jusqu'à trois substances supplémentaires» aux annexes concernées de cette convention. Les experts de la Communauté et des États membres étaient chargés d'examiner en priorité la liste des substances relevant du protocole d'Aarhus et «de s'en servir comme base pour le choix des substances supplémentaires étant donné que les substances figurant sur cette liste sont déjà réglementées en tant que POP au sein de l'[Union européenne]».

80 Dès lors que, à cette époque, le SPFO n'était pas inscrit au protocole d'Aarhus et qu'il n'était pas encore réglementé en tant que POP au sein de l'Union, il ne devait pas, selon lesdites conclusions du Conseil, être pris en considération pour les premières propositions à présenter, que ce soit au titre dudit protocole ou à celui de la convention de Stockholm.

81 Par ailleurs, la limitation du nombre de substances à proposer («jusqu'à trois»), lue à la lumière du point 5, sous h), desdites conclusions, conforte la thèse selon laquelle des considérations économiques faisaient partie de la stratégie communautaire en ce qui concerne la convention de Stockholm, dont il convient de rappeler qu'elle a vocation à une application mondiale et que son article 13 prévoit une aide financière aux pays en développement ou à économie en transition. Dans ce point 5, sous h), en effet, le Conseil recommande «que des règles financières et un budget soient adoptés afin de permettre au secrétariat de mettre en œuvre d'une manière effective les décisions prises par la [conférence des parties à la convention de Stockholm]».

82 En accord avec ces conclusions du Conseil, et ainsi qu'il a été rappelé au point 37 du présent arrêt, deux substances, dont le SPFO ne faisait pas partie, ont été proposées par la Communauté et les États membres lors de la première réunion de la conférence des

parties à la convention de Stockholm, qui s'est tenue dans le courant du mois de mai 2005.

83 Il résulte du compte-rendu de la réunion du 6 juillet 2005 du groupe «Environnement international» du Conseil, dont le contenu est résumé aux points 38 et 39 du présent arrêt, que la discussion a porté sur la présentation de substances tant au titre du protocole d'Aarhus qu'à celui de la convention de Stockholm. Si ce compte-rendu ne mentionne pas expressément les considérations économiques qui ont été débattues, ce fait n'est cependant pas contesté par le Royaume de Suède et est reconnu notamment par le Royaume des Pays-Bas.

84 Il ressort dudit compte-rendu que l'objectif immédiat était la présentation au titre du protocole d'Aarhus des substances mentionnées aux points 30 et 38 du présent arrêt, déjà couvertes par une réglementation communautaire.

85 Il était alors prévu que le SPFO serait présenté au titre de ce protocole dès que la Commission aurait soumis une proposition de réglementation communautaire relative à des mesures de contrôle de cette substance. L'ensemble des événements ultérieurs (adoption de la décision du Conseil, le 8 septembre 2005; présentation d'une proposition de modification de la directive 76/769, le 5 décembre 2005; le même jour, proposition d'inscription du SPFO aux annexes concernées dudit protocole) atteste que tel fut effectivement le cas.

86 Par ailleurs, en ce qui concerne les propositions au titre de la convention de Stockholm, le compte-rendu de la réunion du 6 juillet 2005 du groupe «Environnement international» du Conseil constate qu'il existait un accord («Agreement was reached

by the [Working Party for International Environmental Issues]») sur le fait que l'inscription de certaines substances devrait être proposée en vue de la deuxième conférence des parties. Toutefois, il n'y avait pas d'accord sur la détermination des substances à proposer et la discussion à ce sujet avait été reportée.

87 Contrairement à ce que soutiennent le Royaume de Suède et les parties intervenantes, il apparaît qu'il n'existait pas une situation de «vide décisionnel» ni même une situation d'attente équivalente à une absence de décision. En effet, plusieurs indices confortent la thèse selon laquelle le groupe «Environnement international» du Conseil entendait se prononcer non pas le 6 juillet 2005 — mais bien par la suite — sur les substances à proposer au titre de la convention de Stockholm en sus de celles déjà proposées en mai 2005. Peuvent être relevées à cet égard l'urgence à déterminer d'abord les substances à proposer au titre du protocole d'Aarhus ainsi que les considérations économiques liées à des propositions au titre de ladite convention.

88 Les événements ultérieurs ont confirmé cette volonté d'agir et de faire des propositions au titre de la convention de Stockholm, à savoir la recommandation du Conseil du 9 mars 2006 et la décision adoptée par ce dernier dans le courant du mois d'avril 2006, mentionnée au point 43 du présent arrêt, autorisant la Commission à présenter de telles propositions en ce qui concerne le pentachlorbenzène, l'éther octabromodiphénylique et les paraffines chlorées à chaîne courte.

89 En tout état de cause, il peut être considéré comme établi que, en 2005, il existait une stratégie commune consistant à ne pas proposer, à cette époque, l'inscription du SPFO à l'annexe A de la convention de Stockholm, dès lors que, ainsi qu'il résulte des conclusions du Conseil de mars 2005, les experts des États membres et de la Communauté devaient choisir les substances à proposer parmi celles relevant déjà du protocole d'Aarhus et que, ainsi qu'il ressort du compte-rendu de la réunion du 6 juillet 2005 du groupe «Environnement international» du Conseil, le SPFO ne faisait pas partie de ces substances.

90 Par ailleurs, dans le cadre de la convention de Stockholm, les institutions de l'Union ont considéré préférable de prendre en compte l'ensemble des facteurs pertinents, y compris des facteurs économiques, lors de la détermination de la stratégie à adopter par l'Union et ses États membres relativement à cette substance. Cette circonstance les a amenés à ne pas proposer immédiatement l'interdiction du SPFO au titre de cet accord, mais à la proposer, en priorité, au titre d'un autre accord, tel le protocole d'Aarhus.

91 Il résulte de ces circonstances que, en ayant proposé unilatéralement d'inscrire le SPFO à l'annexe A de la convention de Stockholm, le Royaume de Suède s'est dissocié d'une stratégie commune concertée au sein du Conseil.

92 En outre, ainsi qu'il ressort de l'examen du processus décisionnel prévu par cette convention, la proposition unilatérale du Royaume de Suède comporte des conséquences pour l'Union. Il convient de relever, à cet égard, que ladite convention établit un cadre institutionnel et procédural contenant un ensemble de règles particulières pour l'adoption des amendements à celle-ci, y compris l'inscription de nouvelles substances à ses annexes A, B ou C.

93 La proposition d'inscription d'une substance à l'annexe A de la convention de Stockholm fait l'objet d'une recommandation positive ou négative du comité d'étude des polluants organiques persistants à la conférence des parties, conformément à l'article 8, paragraphe 9, de cette convention. Ainsi que le prévoit l'article 23, paragraphe 2, de cette dernière, les organisations régionales d'intégration économique, telle l'Union, n'exercent pas leur droit de vote si l'un quelconque de leurs États membres exerce le sien, et inversement. Son article 25, paragraphe 2, dispose également que, lorsqu'un ou plusieurs États membres d'une telle organisation sont, de même que cette organisation, parties à ladite convention, ladite organisation et ses États membres ne sont pas habilités à exercer concurremment leurs droits au titre de celle-ci.

94 La présentation d'une proposition d'inscription d'une substance au titre de la convention de Stockholm par un État membre pourrait ainsi produire une situation dans laquelle soit l'Union vote à l'encontre de cette proposition, privant ainsi l'État membre dont elle émane de la possibilité de défendre sa propre proposition au niveau de la conférence des parties, soit cet État membre exerce son droit de vote en faveur de sa propre proposition, privant ainsi l'Union de la possibilité d'exercer un droit de vote correspondant à un nombre de voix égal au nombre de ses États membres et laissant les autres États membres libres de voter en faveur ou à l'encontre de ladite proposition.

95 À cet égard, il convient d'observer que la déclaration déposée par la Communauté conformément à l'article 25, paragraphe 3, de la convention de Stockholm ne contient pas de règles précises en ce qui concerne la répartition des compétences entre elle-même et les États membres. En effet, cette déclaration indique que «la Communauté est responsable de l'exécution des obligations découlant de la convention qui sont régies par la législation communautaire en vigueur» et que «l'exercice de la compétence communautaire est, par nature, appelé à évoluer continuellement».

96 En tout état de cause, il convient de constater que l'Union ne représente pas un nombre de voix suffisant pour s'opposer à l'adoption d'une modification d'une annexe de la convention de Stockholm. Il y a lieu d'ajouter que, à l'égard d'une partie qui, telle l'Union, n'a pas utilisé la possibilité de faire une déclaration conformément à l'article 25, paragraphe 4, de ladite convention, la modification d'une annexe décidée par la conférence des parties entre en vigueur, sous réserve de la méthode dite d'«opting out», à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la date de communication par le dépositaire de l'annexe amendée.

97 Le Royaume de Suède et les parties intervenantes font valoir que, dans un tel cas, l'Union pourrait, en tout état de cause, utiliser cette possibilité «d'opting out» et notifier

une déclaration selon laquelle elle n'est pas en mesure d'accepter l'amendement d'une annexe, conformément à l'article 22, paragraphes 3, sous b), et 4, de la convention de Stockholm.

98 Cet argument est cependant fondé sur l'hypothèse que l'Union serait en mesure de faire une déclaration de non-acceptation d'un amendement proposé et voté par un ou plusieurs États membres. Or, selon l'article 25, paragraphe 2, de la convention de Stockholm, l'Union et ses États membres ne sont pas habilités à exercer concurremment leurs droits au titre de la convention. Lors de l'audience, les parties ont exposé des interprétations différentes de l'article 25, paragraphe 2, de la convention de Stockholm.

99 Toutefois, à supposer que, malgré cette dernière disposition, l'Union puisse toujours notifier une déclaration de non-acceptation d'un amendement proposé et voté par un ou plusieurs États membres, une telle situation pourrait provoquer une insécurité juridique tant pour les États membres que pour le secrétariat de la convention de Stockholm et les États tiers parties à cette convention.

100 Indépendamment de cet aspect, il est constant que l'objectif du dépôt d'une proposition d'inscription d'une substance à l'annexe A de la convention de Stockholm est l'adoption d'une norme internationale qui liera les parties à celle-ci. Dès lors que l'Union est partie à ladite convention, elle pourrait être liée par la modification de ladite annexe qui en résulterait, pour autant qu'elle n'ait pas préalablement, en respectant les procédures internes prévues à l'article 14, paragraphe 1, du règlement POP, notifié une déclaration de non-acceptation dans le délai d'un an à compter de la date de communication, par le dépositaire, de cette annexe, telle qu'amendée.

101 L'examen du processus décisionnel prévu par la convention de Stockholm indique ainsi qu'une proposition d'inscription d'une substance à l'annexe A de cette convention comporte des conséquences pour l'Union.

102 À cet égard, le Royaume de Suède et les parties intervenantes ne sauraient être suivis lorsqu'ils soutiennent que la proposition d'inscrire une substance à l'annexe d'une convention internationale qui lie l'Union serait l'équivalent d'une mesure nationale plus stricte qu'une mesure minimale de l'Union, autorisée par l'article 176 CE. En effet, l'Union pourrait être liée par une modification d'une annexe de la convention de Stockholm tandis qu'elle ne l'est pas par une telle mesure nationale.

103 Ainsi qu'il a été rappelé au point 74 du présent arrêt, la Cour a déjà jugé que les États membres sont soumis à des devoirs particuliers d'action et d'abstention dans une situation où la Commission a soumis au Conseil des propositions qui, bien qu'elles n'aient pas été adoptées par celui-ci, constituent le point de départ d'une action communautaire concertée (arrêt Commission/Allemagne, précité, point 65). Il en est d'autant plus ainsi dans une situation telle que celle de l'espèce, qui se caractérise, ainsi qu'établi au point 91 du présent arrêt, par une proposition unilatérale dissociant l'État membre en cause d'une stratégie commune concertée au sein du Conseil, et présentée au sein d'un cadre institutionnel et procédural tel que celui de la convention de Stockholm.

104 Une telle situation est susceptible de compromettre le principe d'unité dans la représentation internationale de l'Union et de ses États membres ainsi que d'affaiblir leur pouvoir de négociation à l'égard des autres parties à la convention concernée.

105 Par conséquent, le premier grief de la Commission, tiré d'une violation de l'article 10 CE, est fondé.

Sur le grief tiré de la violation de l'article 300, paragraphe 1, CE

Argumentation des parties

106 Dans le cadre de son second grief, la Commission fait valoir que l'action unilatérale du Royaume de Suède a constitué une violation de l'article 300, paragraphe 1, CE, qui établit une base juridique et une procédure légale pour la négociation et la conclusion de conventions internationales, que celles-ci relèvent d'une compétence exclusive ou partagée. Cette action unilatérale a eu pour effet que les institutions communautaires n'ont pas pu exercer les compétences qu'elles possèdent en vertu du traité, puisqu'une proposition commune de la Communauté et de ses États membres portant sur la modification de la convention de Stockholm n'aurait pas eu d'effet pratique.

107 Le Royaume de Suède, soutenu par les parties intervenantes, conteste que son comportement soit contraire à l'article 300, paragraphe 1, CE. Ainsi que le fait valoir la République de Finlande, cette disposition n'établit pas de compétence matérielle au profit de la Communauté en matière de conclusion d'accords internationaux, mais définit exclusivement la répartition des compétences entre les institutions communautaires. Elle n'engendrerait pas d'obligation pour les États membres dont le non-

respect permettrait d'accueillir le chef de conclusions de la Commission à cet égard. Le Royaume-Uni, par ailleurs, fait valoir que l'article 300, paragraphe 1, CE ne s'applique qu'à l'ouverture des négociations menant à la conclusion d'accords internationaux.

Appréciation de la Cour

108 Ainsi que l'a signalé M. l'avocat général à la note en bas de page 13 de ses conclusions, l'article 300, paragraphe 1, CE concerne la «conclusion d'accords», alors que toute initiative prise par la Communauté «pour établir les positions à prendre au nom de la Communauté dans une instance créée par un accord» est régie non par l'article 300, paragraphe 1, CE, mais par l'article 300, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE.

109 Il est constant que, en l'espèce, le comportement reproché au Royaume de Suède consiste dans la présentation d'une proposition d'amendement effectuée auprès d'une instance créée par un accord international, de sorte que ce comportement ne relève pas, en soi, de l'article 300, paragraphe 1, CE.

110 Il s'ensuit que le grief tiré de la violation de l'article 300, paragraphe 1, CE n'est pas fondé.

Sur les dépens

111 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. La Commission ayant conclu à la condamnation du Royaume de Suède et celui-ci ayant, pour l'essentiel, succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

112 Conformément au paragraphe 4 du même article, le Royaume de Danemark, le Royaume des Pays-Bas, la République de Finlande et le Royaume-Uni supportent leurs propres dépens.

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

1) En ayant proposé unilatéralement d'ajouter une substance, le sulfonate de perfluorooctane, à l'annexe A de la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, le Royaume de Suède a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 10 CE.

2) Le recours est rejeté pour le surplus.

3) **Le Royaume de Suède est condamné aux dépens de la Commission européenne.**

4) **Le Royaume de Danemark, le Royaume des Pays-Bas, la République de Finlande ainsi que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord supportent leurs propres dépens.**

Signatures