Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (septième chambre)

25 avril 2013 *

« Commerce des produits dérivés du phoque — Règlement (CE) nº 1007/2009 — Modalités d'application — Règlement (UE) nº 737/2010 — Interdiction de mise sur le marché desdits produits — Exception au profit des communautés inuit — Exception d'illégalité — Base juridique — Subsidiarité — Proportionnalité — Détournement de pouvoir »

Dans l'affaire T-526/10,

Inuit Tapiriit Kanatami, établie à Ottawa (Canada),

Nattivak Hunters and Trappers Association, établie à Qikiqtarjuaq (Canada),

Pangnirtung Hunters' and Trappers' Association, établie à Pangnirtung (Canada),

Jaypootie Moesesie, demeurant à Qikiqtarjuaq,

Allen Kooneeliusie, demeurant à Qikiqtarjuaq,

Toomasie Newkingnak, demeurant à Qikiqtarjuaq,

David Kuptana, demeurant à Ulukhaktok (Canada),

Karliin Aariak, demeurant à Iqaluit (Canada),

Canadian Seal Marketing Group, établi à Quebec (Canada),

Ta Ma Su Seal Products, Inc., établie à Cap-aux-Meules (Canada),

Fur Institute of Canada, établi à Ottawa,

NuTan Furs, Inc., établie à Catalina (Canada),

GC Rieber Skinn AS, établie à Bergen (Norvège),

Inuit Circumpolar Council Greenland (ICC-Greenland), établie à Nuuk, Groenland (Danemark),

Johannes Egede, demeurant à Nuuk,

Kalaallit Nunaanni Aalisartut Piniartullu Kattuffiat (KNAPK), établie à Nuuk,

William E. Scott & Son, établie à Édimbourg (Royaume-Uni),

* Langue de procédure : l'anglais.

Association des chasseurs de phoques des Îles-de-la-Madeleine, établie à Cap-aux-Meules,

Hatem Yavuz Deri Sanayi iç Ve Diş Ticaret Ltd Şirketi, établie à Istanbul (Turquie),

Northeast Coast Sealers' Co-Operative Society, Ltd, établie à Fleur-de-Lys (Canada),

représentés par M[es] J. Bouckaert et H. Viaene, avocats,

parties requérantes,

contre

Commission européenne, représentée par MM. E. White, P. Oliver et K. Mifsud-Bonnici, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenue par

Parlement européen, représenté initialement par M[me] I. Anagnostopoulou et M. L. Visaggio, puis par M. Visaggio et M[me] D. Gauci, en qualité d'agents,

et par

Conseil de l'Union européenne, représenté par M. M. Moore et M[me] K. Michoel, en qualité d'agents,

parties intervenantes,

ayant pour objet une demande d'annulation du règlement (UE) n° 737/2010 de la Commission, du 10 août 2010, portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1007/2009 du Parlement européen et du Conseil sur le commerce des produits dérivés du phoque (JO L 216, p. 1),

LE TRIBUNAL (septième chambre),

composé de M. A. Dittrich (président), M[me] I. Wiszniewska-Białecka et M. M. Prek (rapporteur), juges,

greffier : M[me] J. Weychert, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 11 octobre 2012,

rend le présent

Arrêt

Faits, procédure et conclusions des parties

1 Le 16 septembre 2009, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont adopté le règlement (CE) n° 1007/2009, sur le commerce des produits dérivés du phoque (JO L 286, p. 36, ci-après le « règlement de base »), qui a pour objet, selon son article 1[er], l'établissement de règles harmonisées concernant la mise sur le marché des produits dérivés du phoque.

2 L'article 3, paragraphe 1, du règlement de base prévoit ce qui suit :

« La mise sur le marché de produits dérivés du phoque est autorisée uniquement pour les produits dérivés du phoque provenant de formes de chasse traditionnellement pratiquées par les communautés [inuit] et d'autres communautés indigènes à des fins de subsistance. Ces conditions s'appliquent au moment ou au point d'importation pour les produits importés. »

3 Le considérant 14 du règlement de base précise à cet égard qu'il importe que les intérêts économiques et sociaux fondamentaux des communautés inuit pratiquant la chasse aux phoques à des fins de subsistance ne soient pas compromis. En effet, aux termes dudit considérant, cette chasse fait partie intégrante de la culture et de l'identité des membres de la société inuit et, en tant que telle, est reconnue par la déclaration des Nations unies relative aux droits des peuples indigènes. C'est pourquoi, la mise sur le marché des produits dérivés du phoque provenant de ces formes de chasse traditionnellement pratiquées par les communautés inuit et d'autres communautés indigènes à des fins de subsistance doit être autorisée.

4 Il ressort de l'article 3, paragraphe 4, et de l'article 5, paragraphe 3, du règlement de base que des mesures relatives, notamment, à la mise en œuvre de l'autorisation au bénéfice des communautés inuit doivent être arrêtées par la Commission européenne.

5 En vertu de l'article 8 du règlement de base, ce dernier entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne,* son article 3 étant toutefois applicable à partir du 20 août 2010.

6 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 11 janvier 2010, Inuit Tapiriit Kanatami, la Nattivak Hunters and Trappers Association, la Pangnirtung Hunters' and Trappers' Association, MM. Jaypootie Moesesie, Allen Kooneeliusie, Toomasie Newkingnak, David Kuptana, M^me^ Karliin Aariak, M. Efstathios Andreas Agathos, le Canadian Seal Marketing Group, Ta Ma Su Seal Products, Inc., le Fur Institute of Canada, NuTan Furs, Inc., GC Rieber Skinn AS, Inuit Circumpolar Conference Greenland (ICC), M. Johannes Egede et Kalaallit Nunaanni Aalisartut Piniartullu Kattuffiat (KNAPK) ont introduit un recours visant à l'annulation du règlement de base. Par ordonnance du Tribunal du 6 septembre 2011, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil (T-18/10, Rec. p. II-5599), actuellement sous pourvoi, ledit recours a été rejeté comme étant irrecevable.

7 Le 10 août 2010, la Commission a adopté le règlement (UE) n° 737/2010, portant modalités d'application du règlement de base (JO L 216, p. 1, ci-après le « règlement attaqué »). En vertu de son article 12, ce règlement entre en vigueur le troisième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

8 Le 9 novembre 2010, les requérants, Inuit Tapiriit Kanatami, la Nattivak Hunters and Trappers Association, la Pangnirtung Hunters' and Trappers' Association, MM. Jaypootie Moesesie, Allen Kooneeliusie, Toomasie Newkingnak, David Kuptana, M^me^ Karliin Aariak, le Canadian Seal Marketing Group, Ta Ma Su Seal Products, Inc., le Fur Institute of Canada, NuTan Furs, Inc., GC Rieber Skinn AS, Inuit Circumpolar Council Greenland (ICC-Greenland), M. Johannes Egede, la Kalaallit Nunaanni Aalisartut Piniartullu Kattuffiat (KNAPK), William E. Scott & Son, l'Association des chasseurs de phoques des Îles-de-la-Madeleine, Hatem Yavuz Deri Sanayi iç Ve Diş Ticaret Ltd Şirketi et la Northeast Coast Sealers' Co-Operative Society, Ltd, ont introduit le présent recours, visant à l'annulation du règlement attaqué.

9 Par actes séparés, déposés au greffe du Tribunal respectivement les 11 et 23 février 2011, le Parlement et le Conseil ont demandé à intervenir dans la présente affaire au soutien des conclusions de la Commission. Les requérants et la Commission n'ont pas déposé d'observations sur ces demandes.

10 Par ordonnance du 13 avril 2011, le président de la septième chambre du Tribunal a admis les interventions du Parlement et du Conseil.

11 Le 7 juillet 2011, le Parlement et le Conseil ont déposé leurs mémoires en intervention.

12 Le 9 août 2011, les requérants ont déposé une lettre comportant des modifications de leurs conclusions en ce qui concernait les dépens. Par décision du président de la septième chambre du Tribunal du 29 août 2011, cette lettre a été versée au dossier. Les 8 et 12 septembre 2011, la Commission puis le Conseil et le Parlement ont déposé leurs observations sur ces modifications des conclusions des requérants.

13 Le 13 septembre 2011, les requérants ont présenté leurs observations sur les mémoires en intervention du Parlement et du Conseil.

14 Les requérants concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

— déclarer le recours recevable ;

— annuler le règlement attaqué ;

— déclarer le règlement de base inapplicable en application de l'article 277 TFUE ;

— condamner le Parlement et le Conseil aux dépens.

15 La Commission et le Parlement concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours ;

— condamner solidairement les requérants aux dépens.

16 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours ;

— condamner solidairement les requérants aux dépens ;

— ne pas le condamner à tout ou partie des dépens des requérants.

17 Dans la lettre du 9 août 2011 (voir point 12 ci-dessus) ainsi que lors de l'audience, les requérants ont demandé au Tribunal de condamner la Commission à supporter ses dépens ainsi que les leurs et de condamner le Parlement et le Conseil à supporter leurs propres dépens.

En droit

Sur la recevabilité

18 Dans le mémoire en intervention, le Conseil a fait valoir que la plupart des requérants ne remplissaient pas les conditions de recevabilité prévues à l'article 263 TFUE en ce sens qu'ils n'auraient pas tous été directement concernés par le règlement attaqué.

19 Dans la duplique ainsi que lors de l'audience, la Commission a soutenu que le recours semblait recevable en ce qui concernait au moins certains des requérants. Toutefois, lors de l'audience, elle a précisé que, selon elle, tous les arguments présentés par lesdits requérants n'étaient pas recevables et qu'ils ne devaient pas être pris en considération.

20 Il convient de rappeler que le juge de l'Union européenne est en droit d'apprécier, suivant les circonstances de chaque espèce, si une bonne administration de la justice justifie de rejeter au fond le recours, sans statuer préalablement sur sa recevabilité (voir, en ce sens, arrêts de la Cour du 26 février 2002, Conseil/Boehringer, C-23/00 P, Rec. p. I-1873, points 51 et 52, et du 23 mars 2004, France/Commission, C-233/02, Rec. p. I-2759, point 26 ; arrêt du Tribunal du 18 mars 2010, KEK Diavlos/Commission, T-190/07, non publié au Recueil, point 32).

21 Dans les circonstances du cas d'espèce et dans un souci d'économie de la procédure, il y a lieu d'examiner d'emblée les conclusions en annulation des requérants, sans statuer préalablement sur la recevabilité du recours dans son ensemble, ni sur celle de certains des arguments ainsi que de l'exception d'illégalité soulevés par les requérants, le recours étant, en tout état de cause et pour les motifs exposés ci-après, dépourvu de fondement.

Sur le fond

22 À l'appui de leur recours, les requérants soulèvent à titre principal un moyen tiré de l'illégalité du règlement de base. Ce dernier serait inapplicable au cas d'espèce, ce qui priverait le règlement attaqué de toute base juridique et devrait conduire à son annulation. Dans le cadre du second moyen, soulevé à titre subsidiaire, les requérants demandent l'annulation du règlement attaqué en raison d'un prétendu détournement de pouvoir.

Sur le premier moyen, tiré de ce que le règlement attaqué serait privé de base juridique

23 Dans le cadre du présent moyen, les requérants soulèvent une exception d'illégalité à l'encontre du règlement de base. Le moyen se divise en trois branches.

24 À titre liminaire, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'article 277 TFUE est l'expression d'un principe général assurant à toute partie le droit de contester par voie incidente, en vue d'obtenir l'annulation d'un acte contre lequel elle peut former un recours, la validité d'un acte institutionnel antérieur constituant la base juridique de l'acte attaqué, si cette partie ne disposait pas du droit d'introduire, en vertu de l'article 263 TFUE, un recours direct contre un tel acte, dont elle subit ainsi les conséquences sans avoir été en mesure d'en demander l'annulation (voir, en ce sens, arrêts de la Cour du 6 mars 1979, Simmenthal/Commission, 92/78, Rec. p. 777, point 39, et du 19 janvier 1984, Andersen e.a./Parlement, 262/80, Rec. p. 195, point 6).

– Sur la première branche, tirée du choix erroné de la base juridique du règlement de base

25 Le règlement de base a été adopté sur le fondement de l'article 95 CE. Conformément à son article 1er, ce règlement établit des règles harmonisées concernant la mise sur le marché des produits dérivés du phoque.

26 Dans le cadre d'un premier grief, les requérants soutiennent que le Parlement et le Conseil ont commis une erreur de droit en retenant l'article 95 CE comme base juridique pour l'adoption du règlement de base. Il résulterait de l'exposé des motifs de la proposition de règlement du Parlement et du Conseil concernant le commerce de produits dérivés du phoque, présentée par la Commission

[COM (2008) 469 final, du 23 juillet 2008, ci-après la « proposition de règlement de base »], et des considérants du règlement de base que l'objectif principal de celui-ci est la protection du bien-être animal et non le fonctionnement du marché intérieur.

27 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, dans le cadre du système de compétences de l'Union, le choix de la base juridique d'un acte doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel. Parmi de tels éléments figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte (voir arrêt de la Cour du 12 septembre 2006, Laserdisken, C-479/04, Rec. p. I-8089, point 30, et la jurisprudence citée).

28 Il est aussi de jurisprudence constante que les mesures visées par l'article 95, paragraphe 1, CE doivent effectivement avoir pour objet d'améliorer les conditions de l'établissement et du fonctionnement du marché intérieur. Si la simple constatation de disparités entre les réglementations nationales et du risque abstrait d'entraves aux libertés fondamentales ou de distorsions de concurrence n'est pas suffisante pour justifier le choix de l'article 95 CE comme base juridique, le législateur de l'Union peut y recourir notamment en cas de divergences entre les réglementations nationales lorsque celles-ci sont de nature à entraver les libertés fondamentales et à avoir ainsi une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur (voir arrêt de la Cour du 8 juin 2010, Vodafone e.a., C-58/08, Rec. p. I-4999, point 32, et la jurisprudence citée).

29 Le recours à cette disposition est également possible en vue de prévenir l'apparition de tels obstacles aux échanges résultant de l'évolution hétérogène des législations nationales. Toutefois, leur apparition doit être vraisemblable et la mesure en cause doit avoir pour objet leur prévention (voir arrêt Vodafone e.a, point 28 supra, point 33, et la jurisprudence citée).

30 Il convient néanmoins de rappeler que le recours à l'article 95 CE n'est pas justifié lorsque l'acte à adopter n'a qu'accessoirement pour effet d'harmoniser les conditions du marché intérieur (voir arrêt de la Cour du 18 novembre 1999, Commission/Conseil, C-209/97, Rec. p. I-8067, point 35, et la jurisprudence citée).

31 Il découle de ce qui précède que, lorsqu'il existe des obstacles aux échanges, ou qu'il est vraisemblable que de tels obstacles vont surgir dans le futur, en raison du fait que les États membres ont pris ou sont en train de prendre à l'égard d'un produit ou d'une catégorie de produits des mesures divergentes, de nature à assurer un niveau de protection différent et à empêcher de ce fait le ou les produits concernés de circuler librement dans l'Union, l'article 95 CE habilite le législateur de l'Union à intervenir en arrêtant les mesures appropriées dans le respect, d'une part, du paragraphe 3 dudit article et, d'autre part, des principes juridiques mentionnés dans le traité ou dégagés par la jurisprudence, notamment du principe de proportionnalité (arrêts de la Cour du 14 décembre 2004, Swedish Match, C-210/03, Rec. p. I-11893, point 33, et Arnold André, C-434/02, Rec. p. I-11825, point 34).

32 La Cour a également relevé que, par l'expression « mesures relatives au rapprochement » figurant à l'article 95 CE, les auteurs du traité ont voulu conférer au législateur de l'Union, en fonction du contexte général et des circonstances spécifiques de la matière à harmoniser, une marge d'appréciation quant à la technique de rapprochement la plus appropriée afin d'aboutir au résultat souhaité, notamment dans des domaines qui se caractérisent par des particularités techniques complexes (voir arrêt Vodafone e.a, point 28 supra, point 35, et la jurisprudence citée).

33 En fonction des circonstances, ces mesures appropriées peuvent consister à obliger l'ensemble des États membres à autoriser la commercialisation du ou des produits concernés, à assortir une telle obligation d'autorisation de certaines conditions, voire interdire, provisoirement ou définitivement, la commercialisation d'un ou de certains produits (voir arrêt Swedish Match, point 31 supra, point 34, et la jurisprudence citée).

34 C'est à la lumière de l'ensemble de ces considérations qu'il convient de vérifier si les conditions du recours à l'article 95 CE comme base juridique du règlement de base sont réunies.

35 En l'espèce, il ressort clairement du règlement de base que son objectif principal n'est pas la protection du bien-être des animaux, mais bien l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur.

36 Dans un premier temps, il y a lieu de relever à cet égard que, au moment de l'adoption du règlement de base, il existait pour les produits concernés des divergences entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres.

37 Ainsi, il ressort de la proposition de règlement de base que, pour répondre aux inquiétudes et aux pressions des citoyens, plusieurs États membres avaient adopté ou étaient en train d'adopter ou d'examiner des mesures législatives visant à restreindre ou à interdire les activités économiques liées à l'élaboration de produits dérivés du phoque et que cette situation devait donner lieu à de nouvelles initiatives législatives dans les États membres. La Commission a constaté que des conditions commerciales disparates coexistaient au sein de l'Union, variant d'un État membre ou groupe d'États membres à un autre, et qu'il en résultait une fragmentation du marché intérieur, les opérateurs commerciaux devant adapter leurs pratiques aux différentes dispositions en vigueur dans chaque État membre.

38 De la même manière, il est rappelé aux considérants 4 et 5 du règlement de base que « [l]a chasse aux phoques a soulevé de vives inquiétudes auprès du public et des gouvernements sensibles au bien-être des animaux », en raison de la souffrance infligée à ces animaux lors de la mise à mort et de l'écorchage, et que c'est « [e]n réponse à ces préoccupations des citoyens et des consommateurs liées à la question du bien-être animal […] et à la possible présence sur le marché de produits provenant d'animaux tués et écorchés [dans la] souffrance, [que] plusieurs États membres ont adopté, ou [avaient] l'intention d'adopter, des mesures législatives réglementant le commerce des produits dérivés du phoque, en interdisant leur importation et leur production, alors que dans d'autres États membres le commerce de ces produits ne fai[sai]t l'objet d'aucune restriction ».

39 Or, aux termes des considérants 6 à 8 du règlement de base, les « différences entre les dispositions nationales régissant le commerce, l'importation, la production et la commercialisation des produits dérivés du phoque […] perturb[ai]ent le fonctionnement du marché intérieur des produits qui cont[enai]ent ou [étaient] susceptibles de contenir des produits dérivés du phoque et constitu[ai]ent des obstacles au commerce de ces produits […] et [pouvaient] dissuader davantage les consommateurs d'acheter des produits qui [n'étaient] pas dérivés du phoque, mais qu'il n'[était] peut-être pas aisé de distinguer de marchandises similaires dérivées du phoque, ou des produits qui [pouvaient] inclure des éléments ou des ingrédients dérivés du phoque, sans que cela [ait été] évident ». L'objectif du règlement de base était donc d'« harmoniser les règles en vigueur dans [l'Union] en matière d'activités commerciales liées aux produits dérivés du phoque et d'éviter ainsi une perturbation du marché intérieur des produits concernés, y compris les produits équivalents ou substituables aux produits dérivés du phoque ».

40 Il résulte de l'examen de ces considérants que si, en raison des préoccupations des citoyens et des consommateurs liées à la question du bien-être des animaux, plusieurs États membres ont adopté ou avaient l'intention d'adopter des mesures réglementant le commerce des produits dérivés du phoque, le législateur de l'Union a, quant à lui, agi dans l'objectif d'harmoniser les règles en question et d'éviter ainsi une perturbation du marché intérieur des produits concernés.

41 À cet égard, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence, dès lors que les conditions du recours à l'article 95 CE comme base juridique se trouvent remplies, le législateur de l'Union ne saurait être empêché de se fonder sur cette base juridique du fait que la protection du bien-être des animaux est déterminante dans les choix à faire. Une telle situation peut se retrouver, par analogie, en ce qui concerne la protection de la santé publique [arrêts de la Cour du 5 octobre 2000,

Allemagne/Parlement et Conseil, C-376/98, Rec. p. I-8419, point 88 ; du 10 décembre 2002, British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, Rec. p. I-11453, point 62, et du 12 juillet 2005, Alliance for Natural Health e.a., C-154/04 et C-155/04, Rec. p. I-6451, point 30], ainsi que la protection des consommateurs (arrêt Vodafone e.a, point 28 supra, point 36).

42 En outre, il y a lieu de relever que la protection du bien-être des animaux constitue un objectif légitime d'intérêt général dont l'importance s'est traduite, notamment, par l'adoption par les États membres du protocole sur la protection et le bien-être des animaux annexé au traité CE (JO 1997, C-340, p. 110, ci-après le « protocole »). Par ailleurs, la Cour a constaté à plusieurs reprises l'intérêt que l'Union portait à la santé et à la protection des animaux (arrêt de la Cour du 10 septembre 2009, Commission/Belgique, C-100/08, non publié au Recueil, point 91).

43 Ainsi que cela ressort des considérants 9 et 10 du règlement de base, c'est dans ce cadre, conscient de ses obligations quant à la prise en compte des exigences du bien-être des animaux dans la formulation et la mise en œuvre de la politique du marché intérieur en vertu du protocole, que le législateur de l'Union a conclu que, dans l'objectif de mettre un terme à la fragmentation actuelle du marché intérieur, il était nécessaire de prévoir des règles harmonisées tout en tenant compte de la question du bien-être animal.

44 Or, pour être efficace, la mesure envisagée en l'espèce devait constituer une réponse adéquate au regard des raisons ayant mené aux réglementations existantes ou annoncées dans les différents États membres. À cet égard, il ressort du considérant 10 du règlement de base que, pour rétablir la confiance des consommateurs, tout en veillant à tenir pleinement compte des préoccupations relatives au bien-être animal, « la mise sur le marché des produits dérivés du phoque [devait], de manière générale, être interdite ». En outre, le législateur de l'Union a considéré que, pour répondre aux inquiétudes des citoyens et des consommateurs « sur la mise à mort et l'écorchement même des phoques, il [était] nécessaire […] de prendre des mesures visant à réduire la demande à l'origine de la commercialisation des produits dérivés du phoque, et, partant, la demande économique provoquant la chasse commerciale des phoques ».

45 En effet, ainsi qu'il ressort du considérant 13 du règlement de base, le législateur de l'Union a considéré que le moyen le plus efficace pour empêcher les perturbations existantes et annoncées dans le fonctionnement du marché intérieur des produits concernés consistait à rassurer les consommateurs en leur donnant la garantie que, de manière générale, plus aucun produit dérivé du phoque ne serait commercialisé sur le marché de l'Union, notamment, au moyen de l'interdiction de l'importation de ces produits en provenance des pays tiers.

46 Cependant, le législateur de l'Union a prévu une exception à cette interdiction en ce qui concernait la chasse aux phoques pratiquée par les communautés inuit et les autres communautés indigènes à des fins de subsistance. En effet, le considérant 14 du règlement de base précise qu'il « importe que les intérêts économiques et sociaux fondamentaux des communautés [inuit] pratiquant la chasse aux phoques à des fins de subsistance ne soient pas compromis ».

47 En outre, il ressort des considérants 3, 7 et 8 du règlement de base que l'objectif de ce dernier est aussi de supprimer les obstacles à la libre circulation des produits qui ne sont pas dérivés du phoque, mais qu'il est, précisément en raison de leur nature, difficile, voire impossible, de distinguer de marchandises similaires dérivées du phoque, ou des produits qui peuvent inclure des éléments ou des ingrédients dérivés du phoque, sans que cela soit évident (voir point 39 ci-dessus). En effet, en rassurant les consommateurs afin que, à l'exception des produits provenant de la chasse traditionnelle des communautés indigènes à des fins de subsistance, les produits dérivés du phoque ne soient plus commercialisés dans l'Union, la question de la différenciation entre ces derniers et ceux qui ne sont pas dérivés du phoque ne se pose plus et toutes les catégories des produits en question peuvent librement circuler sur le territoire de l'Union.

48 Dans un tel contexte, l'intervention du législateur de l'Union sur le fondement de l'article 95 CE apparaît justifiée.

49 Cette conclusion n'est pas infirmée par les différents arguments des requérants par lesquels ces derniers contestent la réalité de plusieurs considérations évoquées aux points précédents. Notamment, en ce qui concerne l'existence de divergences entre les réglementations nationales, les requérants font valoir qu'il ressort de la proposition de règlement de base que seuls deux États membres avaient déjà adopté une législation réglementant le commerce des produits dérivés du phoque et qu'un troisième s'apprêtait à le faire. En outre, ils font valoir que l'affirmation de la Commission selon laquelle « [il] ne [pouvait être] exclu[…] que des initiatives similaires [aient été] prises dans le futur par d'autres États membres » ne suffirait pas à établir une entrave au fonctionnement du marché intérieur.

50 Premièrement, en ce qui concerne cette dernière affirmation tirée de la proposition de règlement de base, il suffit de souligner qu'elle n'a pas été reprise dans le règlement de base, dont les termes reflètent une situation ayant entre-temps déjà évolué. Ainsi, dans ses considérants 5 et 6, le règlement de base mentionne que « plusieurs » États membres ont adopté, ou ont l'intention d'adopter, des mesures législatives réglementant le commerce des produits dérivés du phoque, alors que dans d'autres États membres le commerce de ces produits ne fait l'objet d'aucune restriction. À cet égard, la Commission a précisé que, au moment de l'adoption du règlement de base, des interdictions frappant les produits dérivés du phoque étaient en vigueur dans trois États membres, qu'un autre État membre avait adopté une interdiction qui n'était pas encore entrée en vigueur, que deux autres États membres avaient publié et transmis à la Commission des projets législatifs en ce sens et que trois autres États membres avaient fait part de leur intention d'appliquer également des interdictions en l'absence de mesures adoptées par l'Union.

51 Deuxièmement, indépendamment du nombre exact d'États membres ayant déjà légiféré sur la question ou ayant clairement affiché une telle intention au moment de l'adoption du règlement de base, force est de constater que ces mesures divergentes étaient de nature à constituer des obstacles à la libre circulation des produits dérivés du phoque. Dans ce cadre, le fait qu'un nombre minimal d'États membres aient déjà légiféré ou aient l'intention de le faire sur un domaine concret ne saurait constituer un critère décisif en ce qui concerne la possibilité d'adoption d'une mesure de rapprochement au niveau de l'Union (voir, en ce sens, arrêts Swedish Match, point 31 supra, point 37, et Arnold André, point 31 supra, point 38).

52 Dès lors, il convient de considérer que, en l'espèce, le législateur de l'Union a correctement conclu que, en absence d'action au niveau de l'Union, il était vraisemblable que, compte tenu de l'adoption par les États membres de nouvelles règles reflétant les préoccupations croissantes des citoyens et des consommateurs liées à la question du bien-être des phoques, des obstacles au commerce des produits contenant ou susceptibles de contenir des produits dérivés du phoque allaient surgir (voir, en ce sens, arrêt Swedish Match, point 31 supra, point 39), voire existaient déjà.

53 Les requérants font aussi valoir que, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Swedish Match, point 31 supra, l'élément décisif pris en compte par la Cour était le fait que le marché des produits du tabac était un marché sur lequel les échanges entre États membres étaient relativement importants. Cependant, tel ne serait pas le cas en ce qui concerne le commerce des produits dérivés du phoque, en particulier en ce qui concerne les échanges entre les États membres ayant déjà légiféré en la matière.

54 Á cet égard, il convient de rappeler que la Cour a jugé que le recours à la base juridique de l'article 95 CE ne présupposait pas l'existence d'un lien effectif avec la libre circulation entre les États membres dans chacune des situations visées par l'acte fondé sur une telle base. Ainsi que la Cour l'a déjà souligné, ce qui importe, pour justifier le recours à la base juridique de l'article 95 CE, c'est que

l'acte adopté sur ce fondement ait effectivement pour objet l'amélioration des conditions d'établissement et de fonctionnement du marché intérieur (voir arrêt de la Cour du 12 décembre 2006, Allemagne/Parlement et Conseil, C-380/03, Rec. p. I-11573, point 80, et la jurisprudence citée).

55 En toute hypothèse, l'argument des requérants ne saurait prospérer. En ce qui concerne leur affirmation selon laquelle la production de produits dérivés du phoque dans l'Union serait négligeable, il convient d'observer que l'importance de cette production ne saurait être utile à la détermination de l'importance des échanges des produits concernés entre les États membres, puisqu'il convient, dans le cadre de cette détermination, de tenir compte aussi des échanges des produits importés dans l'Union.

56 En outre, il convient de préciser que, selon les considérants 7 et 8 du règlement de base, l'existence de dispositions nationales divergentes peut dissuader davantage « les consommateurs d'acheter des produits qui ne sont pas dérivés du phoque, mais qu'il n'est peut-être pas aisé de distinguer de marchandises similaires dérivées du phoque, ou des produits qui peuvent inclure des éléments ou des ingrédients dérivés du phoque, sans que cela soit évident, comme les fourrures, les gélules et huiles oméga-3 et les produits en cuir ». En effet, ainsi qu'il a été rappelé au point 47 ci-dessus, il convient de considérer que l'objectif des mesures d'harmonisation prévues par ledit règlement est d'éviter une perturbation du marché intérieur des produits concernés, y compris les produits équivalents ou substituables aux produits dérivés du phoque. Or, ainsi que cela ressort de la définition du produit dérivé du phoque telle qu'elle figure à l'article 2 du règlement de base et au considérant 3 dudit règlement, les produits dérivés du phoque ainsi que ceux non dérivés du phoque, mais semblables aux premiers ou bien incluant des ingrédients dérivés du phoque, sont très variés et comptent parmi eux des produits d'une très large consommation et pour lesquels les échanges entre États membres ne sont certainement pas négligeables.

57 Dans ce contexte, l'affirmation des requérants selon laquelle seuls doivent être pris en compte les échanges concernant les États membres qui avaient déjà légiféré en la matière ne saurait non plus prospérer. En effet, les produits concernés par la mesure d'harmonisation ayant une définition large, il apparaît évident que tous les États membres sont concernés par leurs échanges.

58 Il y a lieu de conclure sur la base de tout ce qui précède que les différences, déjà existantes et qui allaient vraisemblablement encore s'accroître, entre les dispositions nationales régissant le commerce des produits dérivés du phoque étaient de nature à justifier l'intervention du législateur de l'Union sur le fondement de l'article 95 CE.

59 Dans un second temps, sur la base de cette conclusion, il convient de vérifier si les articles, notamment, 1er, 3 et 4 du règlement de base ont effectivement pour objet l'amélioration des conditions d'établissement et de fonctionnement du marché intérieur.

60 Aux termes de l'article 1er du règlement de base, celui-ci « établit des règles harmonisées concernant la mise sur le marché des produits dérivés du phoque ». En outre, il ressort de son considérant 15 que ledit règlement « n'affecte […] pas les autres règles communautaires ou nationales réglementant la chasse au phoque ».

61 Ainsi, l'article 3, paragraphe 1, du règlement de base prévoit que « [l]a mise sur le marché de produits dérivés du phoque est autorisée uniquement pour les produits dérivés du phoque provenant de formes de chasse traditionnellement pratiquées par les communautés [inuit] et d'autres communautés indigènes à des fins de subsistance et que [c]es conditions s'appliquent au moment ou au point d'importation pour les produits importés ».

62 De plus, pour assurer que les produits autorisés à l'article 3, paragraphe 1, du règlement de base ainsi que tous les produits qui ne sont pas dérivés du phoque, mais qui ne pourraient pas être aisément distingués de marchandises similaires dérivées du phoque, ou des produits qui peuvent inclure des éléments ou des ingrédients dérivés du phoque, sans que cela soit évident, puissent librement circuler

sur le marché intérieur de l'Union, le législateur a prévu, à l'article 4 du règlement de base, que « [l]es États membres n'entravent pas la mise sur le marché des produits dérivés du phoque respectant le […] règlement [de base] ». Il convient de considérer que cette disposition donne au règlement de base son plein effet au regard de son objectif d'amélioration des conditions de fonctionnement du marché intérieur. En effet, cet article s'oppose à ce que les États membres fassent obstacle à la circulation dans l'Union de toutes ces catégories de produits au moyen, notamment, de dispositions plus restrictives qu'ils pourraient estimer nécessaires pour assurer le bien-être des animaux ou pour rassurer les consommateurs. Ainsi, l'article 4 du règlement de base exprime l'objectif énoncé à l'article 1er dudit règlement.

63 Enfin, il convient de rejeter l'argument des requérants selon lequel la directive 83/129/CEE du Conseil, du 28 mars 1983, concernant l'importation dans les États membres de peaux de certains bébé-phoques et de produits dérivés (JO L 91, p. 30), repose sur des motifs pour le moins comparables à ceux du règlement de base, alors qu'elle a été adoptée sur le fondement de l'article 235 CEE, devenu successivement l'article 308 CE, puis l'article 352 TFUE. Selon la jurisprudence, la détermination de la base juridique d'un acte doit se faire en considération de son but et de son contenu propres, et non au regard de la base juridique retenue pour l'adoption d'autres actes de l'Union présentant, le cas échéant, des caractéristiques similaires (voir arrêt de la Cour du 8 septembre 2009, Commission/Parlement et Conseil, C-411/06, Rec. p. I-7585, point 77, et la jurisprudence citée). En toute hypothèse, il semblerait que cette directive, adoptée sur la base du traité CEE, réponde à des objectifs autres que celui du règlement de base.

64 Il résulte de ce qui précède que le règlement de base a effectivement pour objet l'amélioration des conditions de fonctionnement du marché intérieur et que, partant, il pouvait être adopté sur le fondement de l'article 95 CE.

65 Dans le cadre d'un second grief, soulevé à titre subsidiaire, les requérants soutiennent que l'article 95 CE ne constitue pas une base juridique suffisante pour l'adoption du règlement de base, puisque, l'interdiction prévue affectant, selon eux, essentiellement le commerce avec les pays tiers, il aurait été nécessaire d'avoir recours également à l'article 133 CE. Ils rappellent que la proposition de règlement de base faisait référence aux deux dispositions et affirment que les différences entre celle-ci et le texte finalement approuvé ne justifient pas le recours au seul article 95 CE. Or, l'interdiction de la mise sur le marché des produits en cause qui sont principalement produits en dehors de l'Union instaurerait de fait une interdiction à l'importation.

66 Il ressort d'une jurisprudence constante que, si l'examen d'un acte de l'Union démontre qu'il poursuit une double finalité ou qu'il a une double composante et si l'une de celles-ci est identifiable comme principale ou prépondérante, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou composante principale ou prépondérante [arrêt British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, point 41 supra, point 94].

67 À titre exceptionnel, s'il est établi, en revanche, que l'acte concerné poursuit à la fois plusieurs objectifs ou qu'il a plusieurs composantes, qui sont liés d'une façon indissociable, sans que l'un soit second et indirect par rapport à l'autre, un tel acte devra être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes (voir arrêt Commission/Parlement et Conseil, point 63 supra, point 47, et la jurisprudence citée).

68 Dès lors, il convient d'examiner si le règlement de base poursuit également un objectif de politique commerciale commune et contient des composantes relevant de cette politique qui sont liées de façon indissociable à des composantes visant l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur, d'une importance telle que cet acte aurait dû être fondé sur une double base juridique.

69 À cet égard, il convient de relever, tout d'abord, que contrairement à sa proposition, le règlement de base n'interdit, en soi, ni l'importation ni le transit ou les exportations des produits dérivés du phoque. En effet, l'article 3, paragraphe 1, dudit règlement interdit uniquement leur mise sur le marché, en précisant que, en ce qui concerne les produits importés, cette interdiction doit s'appliquer au moment ou au point d'importation, et cela dans un souci d'efficacité ainsi que cela résulte du considérant 10 du même règlement. À cet égard, l'article 2, sous 5), du règlement de base définit l'importation comme « toute entrée de marchandises sur le territoire douanier de la Communauté ».

70 L'importation des produits dérivés du phoque est donc interdite uniquement dans les cas où ces produits sont destinés à être mis sur le marché de l'Union. En outre, force est d'observer, à l'instar de la Commission, qu'en interdisant la mise sur le marché des produits dérivés du phoque le règlement de base n'empêche pas l'entrée, l'entreposage, la transformation ou la fabrication de produits dérivés du phoque dans l'Union, s'ils sont destinés à l'exportation et ne sont jamais mis en libre pratique sur le marché de l'Union. De plus, l'article 3, paragraphe 2, du règlement de base prévoit aussi que, d'une part, l'importation de produits dérivés du phoque est autorisée lorsqu'elle présente un caractère occasionnel et concerne exclusivement des marchandises destinées à l'usage personnel et non à des fins commerciales et que, d'autre part, la mise sur le marché dans un but non lucratif de produits dérivés du phoque est également autorisée lorsqu'ils résultent d'une chasse réglementée par la législation nationale et pratiquée dans le seul objectif d'une gestion durable des ressources marines. Enfin, l'interdiction de mise sur le marché concerne aussi les produits dérivés du phoque originaires des États membres, même s'il est constant que la part de ceux-ci n'est pas très importante.

71 Il convient d'en déduire que l'interdiction de l'importation est effectivement prévue dans l'objectif d'empêcher la mise sur le marché des produits dérivés du phoque et, par ce moyen, d'atteindre l'objectif unique du règlement de base qui est celui de l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur. Dans ce cadre, les effets dudit règlement sur le commerce extérieur ne sont que secondaires.

72 En conséquence, il y a lieu de conclure que le seul objectif poursuivi par le règlement de base, et notamment par la dernière phrase de son article 3, paragraphe 1, est d'assurer l'efficacité des mesures visant à améliorer le fonctionnement du marché intérieur, sans que soit également poursuivi un objectif se rattachant à la mise en œuvre de la politique commerciale commune. Au vu de cette conclusion et de la jurisprudence rappelée aux points 66 et 67 ci-dessus, il convient de constater que le règlement de base ne pouvait pas avoir concomitamment pour base juridique les articles 95 CE et 133 CE.

73 En toute hypothèse, il convient de rappeler à cet égard que, dans l'arrêt British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco (point 98), point 41 supra, la Cour a considéré que, dans l'affaire en cause, la référence erronée à l'article 133 CE comme seconde base juridique de la directive contestée n'entraînait pas par elle-même l'invalidité de celle-ci. La Cour a considéré qu'une telle erreur dans les visas d'un acte de l'Union ne constituait en effet qu'un vice purement formel, sauf si elle avait entaché d'irrégularité la procédure applicable pour l'adoption de cet acte (voir arrêt Swedish Match, point 31 supra, point 44, et la jurisprudence citée).

74 La même approche trouve à s'appliquer, par analogie, dans le cas d'espèce. Notamment, il convient d'observer que les articles 95 CE et 133 CE impliquent des modalités de vote identiques au sein du Conseil.

75 Ainsi, l'article 95, paragraphe 1, CE prévoit que les mesures arrêtées sur son fondement sont adoptées conformément à la procédure de codécision visée à l'article 251 CE et après consultation du Comité économique et social. Pour rappel, dans la procédure de codécision prévue à l'article 251 CE, le Conseil statue en principe à la majorité qualifiée, sauf lorsqu'il entend accueillir les amendements à sa position commune formulés par le Parlement et ayant fait l'objet d'un avis négatif de la Commission,

cas dans lequel il doit statuer à l'unanimité. Quant à l'article 133, paragraphe 4, CE, celui-ci prévoit que, dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées par cette disposition, le Conseil statue à la majorité qualifiée.

76 Partant, un recours à la double base juridique que constituaient les articles 95 CE et 133 CE n'aurait eu aucune influence sur les règles de vote applicables au sein du Conseil. En outre, le recours au seul article 95 CE n'a pas porté atteinte aux droits du Parlement, puisque cet article renvoie explicitement à la procédure de codécision visée à l'article 251 CE (voir, par analogie, arrêt de la Cour du 11 juin 1991, Commission/Conseil, dit « Dioxyde de titane », C-300/89, Rec. p. I-2867, points 17 à 21)

77 Dans ces conditions, il convient de conclure que, même à supposer que le règlement de base relève également de l'article 133 CE, le recours au seul article 95 CE comme base juridique n'aurait pas pu entacher d'irrégularité la procédure d'adoption dudit règlement, de sorte que ce dernier ne saurait être invalidé de ce fait [voir, par analogie, arrêts Swedish Match, point 31 supra, points 43 à 45, et British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, point 41 supra, points 106 à 111].

78 Dès lors, la première branche du présent moyen doit être rejetée.

– Sur la deuxième branche, tirée de la violation des principes de subsidiarité et de proportionnalité

79 En premier lieu, les requérants font valoir que l'objectif principal, voire unique, du règlement de base est la protection du bien-être animal et qu'un tel objectif ne relève pas de la compétence exclusive de l'Union. Cependant, les institutions ne démontreraient pas en quoi une législation visant à protéger le bien-être des phoques adoptée au niveau de l'Union serait la plus adaptée et nécessaire.

80 Il convient de rappeler que, à l'époque de l'adoption du règlement de base, le principe de subsidiarité était énoncé à l'article 5, deuxième alinéa, CE aux termes duquel l'Union n'intervenait, dans les domaines qui ne relevaient pas de sa compétence exclusive, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne pouvaient pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et pouvaient donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau de l'Union. Ce principe était concrétisé par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité CE (JO 1997, C 340, p. 173), qui établissait également, à son paragraphe 5, des lignes directrices pour déterminer si lesdites conditions étaient remplies.

81 S'agissant d'actes législatifs, ledit protocole précisait, à ses paragraphes 6 et 7, que la Communauté ne légiférait que dans la mesure du nécessaire et que les mesures de la Communauté devaient laisser une marge de décision aussi grande que possible sur le plan national, cette marge devant toutefois rester compatible avec la réalisation de l'objectif de la mesure et le respect des exigences du traité.

82 Ledit protocole précisait, en outre, à son paragraphe 3, que le principe de subsidiarité ne remettait pas en question les compétences conférées à la Communauté par le traité, telles qu'interprétées par la Cour.

83 À cet égard, il convient, tout d'abord, de rejeter l'argumentation des requérants qui repose sur l'affirmation erronée selon laquelle l'objectif du règlement de base est la protection du bien-être des animaux. En effet, ainsi qu'il a été constaté au point 64 ci-dessus, ledit règlement a pour objet l'amélioration des conditions de fonctionnement du marché intérieur tout en prenant en compte la protection du bien-être des animaux.

84 Quant à l'article 95 CE, la Cour a jugé que le principe de subsidiarité s'applique lorsque le législateur de l'Union recourt à cette base juridique, dans la mesure où cette disposition ne lui donne pas une compétence exclusive pour réglementer les activités économiques dans le marché intérieur, mais

seulement une compétence en vue d'améliorer les conditions de l'établissement et du fonctionnement de celui-ci, par l'élimination d'entraves à la libre circulation des marchandises et à la libre prestation des services ou la suppression de distorsions de concurrence [arrêt British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, point 41 supra, point 179].

85 Or, force est de constater que l'objectif du règlement de base ne saurait être réalisé de manière satisfaisante par une action entreprise dans les seuls États membres et suppose une action au niveau de l'Union, comme le démontre l'évolution hétérogène des législations nationales en l'espèce (voir points 38 et 39 ci-dessus). Il s'ensuit que l'objectif de l'action envisagée pouvait être mieux réalisé au niveau de l'Union.

86 Les requérants ne présentant aucun autre élément à l'appui de leur argumentation, celle-ci doit être rejetée.

87 En second lieu, quant à la violation alléguée du principe de proportionnalité, il convient de rappeler qu'il résulte d'une jurisprudence constante que ce dernier exige que les actes des institutions de l'Union ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante, et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (voir arrêt de la Cour du 21 juillet 2011, Etimine, C-15/10, Rec. p. I-6681, point 124, et la jurisprudence citée)

88 En ce qui concerne le contrôle juridictionnel du respect de ces conditions, la Cour a reconnu au législateur de l'Union, dans le cadre de l'exercice des compétences qui lui sont conférées, un large pouvoir d'appréciation dans les domaines où son action implique des choix de nature tant politique qu'économique ou sociale et où il est appelé à effectuer des appréciations et des évaluations complexes. Ainsi, il ne s'agit pas de savoir si une mesure arrêtée dans un tel domaine était la seule ou la meilleure possible, seul le caractère manifestement inapproprié de celle-ci par rapport à l'objectif que les institutions compétentes entendent poursuivre pouvant affecter la légalité de cette mesure (voir arrêt Vodafone e.a., point 28 supra, point 52, et la jurisprudence citée).

89 Toutefois, même en présence d'un tel pouvoir, le législateur de l'Union est tenu de baser son choix sur des critères objectifs. De plus, dans le cadre de l'appréciation des contraintes liées à différentes mesures possibles, il doit examiner si les objectifs poursuivis par la mesure retenue sont de nature à justifier des conséquences économiques négatives, même considérables, pour certains opérateurs (voir arrêt Vodafone e.a., point 28 supra, point 53, et la jurisprudence citée).

90 En l'espèce, il ressort des considérants 10 à 14 du règlement de base que celui-ci poursuit l'objectif de l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur des produits concernés, tout en tenant compte de la protection du bien-être des animaux ainsi que de la situation particulière des communautés inuit et des autres communautés indigènes. En outre, une comparaison entre la proposition de règlement de base et le règlement lui-même démontre que le législateur a concrètement analysé la situation dans l'Union appelant cette mesure et qu'il a considérablement limité sa portée par rapport à la proposition de la Commission. En particulier, le règlement de base prévoit uniquement une interdiction de mise sur le marché des produits concernés et met en œuvre le choix de fixer une règle très générale d'interdiction assortie, en substance, d'une seule exemption, tout en déléguant à la Commission, en vertu de l'article 3, paragraphe 4, du règlement de base, l'adoption des mesures relatives à sa mise en œuvre. Il convient d'en déduire que les mesures prévues ont été strictement limitées à ce que le législateur a considéré nécessaire afin de supprimer les obstacles à la libre circulation des produits indiqués.

91 Premièrement, les arguments avancés par les requérants ne sauraient démontrer que le règlement de base est manifestement inapproprié pour atteindre l'objectif poursuivi.

92 D'une part, ils n'avancent pas davantage d'arguments à l'appui de leur affirmation selon laquelle la mesure d'interdiction des produits dérivés du phoque prévue par le règlement de base ne pourrait pas participer à la promotion de l'établissement du marché intérieur. D'autre part, comme dans l'analyse de la violation alléguée du principe de subsidiarité (voir point 83 ci-dessus), leur argumentation qui repose sur l'affirmation erronée selon laquelle l'objectif du règlement de base est la protection du bien-être des animaux doit être rejetée.

93 Deuxièmement, il convient aussi de rejeter l'argument des requérants selon lequel le règlement de base irait au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs. En effet, le caractère proportionnel dudit règlement ne saurait être examiné par rapport aux objectifs autres que celui poursuivi par ce même règlement.

94 L'argument des requérants selon lequel la mesure d'étiquetage serait moins restrictive et plus efficace pour atteindre les objectifs du règlement de base ne saurait non plus prospérer.

95 Il ressort du règlement de base que l'adoption d'une mesure permettant la mise sur le marché des seuls produits dérivés du phoque qui respectent les exigences relatives au bien-être des animaux ainsi que, plus particulièrement, la mesure de l'étiquetage ont été examinées puis écartées par le législateur. À cet égard, les considérants 11 et 12 dudit règlement énoncent que, « [b]ien qu'il puisse être possible de tuer et d'écorcher les phoques sans douleur, détresse ni peur ou autres formes de souffrance inutiles, les conditions dans lesquelles la chasse au phoque est pratiquée rendent concrètement impossibles, ou, à tout le moins, très difficiles, une vérification et un contrôle cohérents du respect par les chasseurs des exigences relatives au bien-être animal, conformément aux conclusions de l'Autorité européenne de sécurité des aliments du 6 décembre 2007 » et qu'« il apparaît clairement que d'autres formes de règles harmonisées, telles que des exigences relatives à l'étiquetage, ne permettraient pas d'obtenir le même résultat [et que, e]n outre, exiger des fabricants, des distributeurs et des détaillants qu'ils étiquettent les produits totalement ou partiellement dérivés du phoque ferait peser sur ces agents économiques une charge importante et occasionnerait aussi des frais disproportionnés lorsque les produits dérivés du phoque ne représentent qu'une partie minime du produit concerné, [alors que, e]n revanche, les mesures prévues par le présent règlement devraient être plus faciles à respecter et tranquilliseront les consommateurs ».

96 Force est d'en déduire que, après avoir analysé la question de la portée de ces mesures dans la pratique, le législateur a considéré qu'elles ne permettaient pas d'atteindre l'objectif poursuivi et qu'interdire, en règle générale, la mise sur le marché de produits dérivés du phoque était le mieux à même de garantir la libre circulation des biens. Aucun des arguments avancé par les requérants ne saurait démontrer que ces considérations sont erronées. À cet égard, il convient de relever que le fait que, selon eux, aucun organisme n'ait encore été reconnu en vertu de l'article 6 du règlement attaqué et qu'il existe actuellement une interdiction totale de mise sur le marché ne relève pas de la validité du règlement de base, mais de celle du règlement attaqué.

97 Troisièmement, quant au caractère proportionnel au sens strict du règlement de base, les requérants soutiennent que celui-ci a des effets disproportionnés sur les communautés inuit, en ce sens qu'il aurait une incidence considérable sur la survie de ces communautés. L'exemption les concernant serait restée lettre morte, notamment en raison du fait que les Inuit ne pratiquent pas eux-mêmes le commerce des produits dérivés du phoque.

98 Pour étayer une telle affirmation, les requérants se bornent à se référer aux points spécifiques de la requête. Cependant, il convient d'observer que lesdits points décrivent uniquement le mode de vie des communautés inuit, la chasse aux phoques pratiquée par celles-ci et les difficultés de vie et de survie de ces populations. Seul le point 34 de la requête traite des effets de la mesure sur leur situation en affirmant que, du fait du règlement attaqué, lu en combinaison avec le règlement de base et à la lumière de l'interprétation restrictive déjà donnée de celui-ci, la majeure partie des exportations de produits dérivés du phoque vers l'Union est appelée à disparaître et que, en conséquence, les

exportations vers l'Union des produits des Inuit dérivés du phoque seront gravement affectées. Ils concluent que le règlement attaqué entraînera probablement la disparition d'un marché important, ainsi que des infrastructures s'y rapportant. Lors de l'audience, les requérants ont ajouté que les Inuit n'avaient pas d'autre choix que de se fonder sur des entreprises commerciales et les infrastructures de celles-ci et de supporter les difficultés liées au système contesté d'organismes reconnus délivrant les attestations relatives aux produits dérivés du phoque et autorisés sur le marché de l'Union. Or, de telles considérations, au demeurant très générales et non étayées, ne démontrent pas l'existence d'un préjudice subi par les communautés inuit qui serait disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi par le règlement de base.

99 En troisième lieu, quant à la critique de l'instrument choisi, à savoir le règlement, il convient de rappeler que le paragraphe 6 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité prévoyait que « [t]outes choses égales par ailleurs, il conv[enai]t de donner la préférence à des directives plutôt qu'à des règlements ».

100 Il convient de lire cette disposition dans son contexte, notamment au regard de la première phrase dudit paragraphe du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité selon laquelle la forme de l'action de l'Union devait être aussi simple que le permettaient la réalisation adéquate de l'objectif de la mesure et la nécessité d'une exécution efficace. Ainsi, en prévoyant que les directives devaient recevoir la préférence « [t]outes choses égales par ailleurs », il y a lieu de relever que cette disposition laissait au législateur une marge d'appréciation quant au choix de l'instrument à adopter.

101 À la page 16 de la proposition de règlement de base, la Commission a considéré que les instruments autres que le règlement n'auraient pas été adéquats, car, notamment, une directive exigeait des mesures de transposition nationales et accroissait le risque d'applications divergentes, et qu'il était également indispensable de garantir l'application uniforme des dérogations éventuelles aux interdictions de commerce en vigueur.

102 Au vu de la mesure prévue par le règlement de base, consistant, en substance, en une interdiction assortie d'une exemption et de deux exceptions et appelant à des mesures relatives à sa mise en œuvre au niveau de l'Union, il convient de considérer que le législateur de l'Union a respecté ces exigences et qu'il n'a pas été établi qu'une directive aurait été plus appropriée. En outre, en établissant une règle générale, applicable à partir du vingtième jour suivant celui de la publication au *Journal officiel de l'Union européenne,* et en fixant, à son article 8, que son article 3, portant la substance de la mesure, était applicable à partir du 20 août 2010, le règlement de base a assuré l'entrée en vigueur rapide du principe de l'interdiction, tout en laissant à la Commission le temps nécessaire pour l'adoption des mesures relatives à sa mise en œuvre.

103 Dès lors, la deuxième branche du présent moyen doit également être rejetée.

– Sur la troisième branche, tirée de la violation des droits fondamentaux

104 Selon les requérants, le règlement de base viole l'article 1er du protocole additionnel n° 1 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »), ainsi que l'article 8 de la CEDH, lu à la lumière des articles 9 et 10 de celle-ci et tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour, ainsi que leur droit fondamental d'être entendus. Ces droits devraient aussi être interprétés à la lumière des dispositions relatives à la protection des peuples autochtones en droit international, telle qu'elle résulte en particulier de l'article 19 de la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, adoptée le 13 septembre 2007.

105 À titre liminaire, il y a lieu de relever que la protection conférée par les articles de la CEDH invoqués par les requérants est mise en œuvre dans le droit de l'Union par les articles, respectivement, 17, 7, 10 et 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO 2010, C 83, p. 389). Il y a lieu dès lors de se référer uniquement à ces dernières dispositions (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 8 décembre 2011, Chalkor/Commission, C-386/10 P, Rec. p. I-13085, point 51).

106 En premier lieu, les requérants soutiennent que le règlement de base ne tient pas compte de leur droit de propriété, en ce sens qu'il aurait des incidences sur le droit des requérants d'exploiter commercialement dans l'Union les produits dérivés du phoque, source importante de leurs revenus, et, par voie de conséquence, sur la santé et le bien-être des populations inuit. Une telle restriction de l'usage du droit de propriété des requérants ne serait justifiée que lorsqu'elle est proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. Les requérants affirment que les conclusions de l'arrêt de la Cour du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission (C-402/05 P et C-415/05 P, Rec. p. I-6351), leur sont applicables, puisque cette interdiction impliquerait une restriction considérable de l'usage de leur droit de propriété.

107 Il convient d'observer, tout d'abord, que les faits dans la présente affaire sont très différents de ceux dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, point 106 supra, qui concernait une mesure de gel des fonds pour laquelle la Cour a considéré que, même si elle constituait une mesure conservatoire qui n'était pas censée priver lesdites personnes de leur propriété, elle comportait incontestablement une restriction de l'usage du droit de propriété du requérant dans cette affaire, restriction qui, au surplus, devait être qualifiée de considérable eu égard à la portée générale de la mesure de gel et compte tenu de la date depuis laquelle elle lui avait été applicable. Dans la présente affaire, les requérants invoquent, en substance, une atteinte à leur droit de propriété en ce que celui-ci porte sur les phoques attrapés.

108 Il y a lieu de rappeler que le règlement de base n'interdit pas la mise sur le marché de produits dérivés du phoque provenant de formes de chasse traditionnellement pratiquées par les communautés inuit et d'autres communautés indigènes à des fins de subsistance. Les requérants soutiennent que cette disposition est une « coquille vide ». Cependant, même à considérer que les conclusions de l'arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, point 106 supra, puissent être transposées à la présente affaire, les requérants n'avancent pas d'éléments de preuve démontrant que, en raison de cette seule disposition du règlement de base, leur droit de propriété serait atteint. Ainsi qu'il a été observé au point 98 ci-dessus, les explications fournies aux points de la requête auxquels les requérants font référence à cet égard ne peuvent être utiles en ce sens.

109 Par ailleurs, les requérants étant d'origines très diversifiées et ne faisant, pour la plupart, pas partie des communautés inuit, ils auraient dû démontrer des effets sur leur droit de propriété au regard des différentes catégories dont ils relèvent. À cet égard, il convient de rappeler que la Cour a précisé que les garanties conférées par le droit de propriété ne saurait être étendues à la protection de simples intérêts ou de chances d'ordre commercial, dont le caractère aléatoire est inhérent à l'essence même de l'activité économique (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 9 septembre 2008, FIAMM e.a./Conseil et Commission, C-120/06 P et C-121/06 P, Rec. p. I-6513, point 185). Dès lors, l'argumentation des requérants sur ce point ne saurait être accueillie.

110 En deuxième lieu, concernant la prétendue violation du droit d'être entendu, les requérants font valoir que, selon la jurisprudence, les procédures applicables doivent, en cas de restriction considérable au droit de propriété d'un individu, offrir à la personne concernée une occasion adéquate d'exposer sa cause aux autorités compétentes. En outre, ce droit devrait être interprété à la lumière de l'article 19 de la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones.

111 Cette argumentation ne saurait prospérer. Tout d'abord, en ce qui concerne le droit d'être entendu avant de voir son droit de propriété restreint, il convient de rappeler que les requérants n'ont pas établi une quelconque atteinte à leur droit de propriété (voir points 106 à 109 ci-dessus).

112 Ensuite, il convient de rappeler que les compétences de l'Union doivent être exercées dans le respect du droit international, la Cour ayant en outre précisé qu'un acte adopté en vertu de ces compétences devait être interprété, et son champ d'application circonscrit, à la lumière des règles pertinentes du droit international (voir arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, point 106 supra, point 291, et la jurisprudence citée). Or, le texte invoqué par les requérants est celui d'une déclaration et n'a donc pas la force contraignante d'un traité. Il ne saurait être considéré que cette déclaration puisse octroyer aux Inuit des droits autonomes et additionnels par rapport à ceux prévus par le droit de l'Union.

113 À cet égard, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence, dans le cadre de la procédure d'adoption d'un acte de l'Union basée sur un article du traité, les seules obligations de consultation qui s'imposent au législateur de l'Union sont celles prescrites par l'article en cause (arrêt de la Cour du 14 octobre 1999, Atlanta/Communauté européenne, C-104/97 P, Rec. p. I-6983, point 38). Or, l'article 95 CE ne mettait pas à la charge du législateur une obligation particulière de consultation des requérants.

114 En toute hypothèse, la Commission, soutenue par le Parlement et le Conseil, soutient que les communautés inuit ont été consultées abondamment et à maintes reprises lors de l'élaboration tant du règlement de base que des mesures d'application. Les requérants contestent la pertinence et l'utilité de certaines des réunions mentionnées. Toutefois, il n'est pas contesté que l'exemption concernant les Inuit a été introduite après la réunion du 21 janvier 2009 lors de laquelle les communautés inuit ont été représentées.

115 Enfin, il ressort du considérant 14 du règlement de base que le législateur de l'Union a bien tenu compte de la situation particulière des communautés inuit telle que reprise dans la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones et que c'est pour cette raison qu'il a considéré qu'une exemption des produits provenant des formes de chasse traditionnellement pratiquées par celles-ci à des fins de subsistance devait être autorisée.

116 En troisième lieu, selon les requérants, en adoptant le règlement de base, le législateur n'aurait pas trouvé de juste équilibre mettant en balance les intérêts des Inuit et ceux poursuivis par ledit règlement, qui affecterait considérablement les conditions de vie des requérants et, plus généralement, les conditions de vie des populations inuit.

117 Cette argumentation doit être rejetée. En effet, les requérants n'avancent pas d'arguments ni d'éléments de preuve démontrant la violation prétendue de l'article 8 de la CEDH. Ainsi qu'il a été observé aux points 98 et 108 ci-dessus, les explications fournies aux points de la requête auxquels les requérants font référence à cet égard n'apportent pas plus d'éléments en ce sens. Quant aux articles 9 et 10 de la CEDH, ainsi que les articles 10 et 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les requérants reconnaissent que ceux-ci n'ont pas été directement violés par le règlement de base.

118 À toutes fins utiles, il convient de rappeler qu'il ressort du considérant 15 du règlement de base que ce dernier n'affecte ni les règles de l'Union ni les règles nationales réglementant la chasse au phoque et que, en vertu de son article 3, paragraphe 1, ledit règlement autorise la mise sur le marché des produits dérivés du phoque provenant de formes de chasse traditionnellement pratiquées par les communautés inuit et d'autres communautés indigènes à des fins de subsistance.

119 Dès lors, il y a lieu de rejeter la troisième branche du présent moyen et, par conséquent, le moyen dans son ensemble.

Sur le second moyen, tiré d'un détournement de pouvoir

120 Dans le cadre de ce moyen, soulevé à titre subsidiaire, les requérants soutiennent que la Commission a utilisé ses pouvoirs dans un but autre que celui pour lequel ceux-ci lui ont été conférés. En effet, au lieu d'établir une exemption effective concernant les Inuit, la Commission aurait agi dans l'objectif de bloquer toute mise sur le marché de l'Union des produits dérivés du phoque, y compris des produits provenant de formes de chasse pratiquées par les Inuit.

121 Ainsi que la Cour l'a itérativement jugé, un acte n'est entaché de détournement de pouvoir que s'il apparaît, sur la base d'indices objectifs, pertinents et concordants, avoir été pris dans le but exclusif, ou à tout le moins déterminant, d'atteindre des fins autres que celles excipées ou d'éluder une procédure spécialement prévue par le traité pour parer aux circonstances de l'espèce (arrêts de la Cour du 13 novembre 1990, Fedesa e.a., C-331/88, Rec. p. I-4023, point 24, et du 22 novembre 2001, Pays-Bas/Conseil, C-110/97, Rec. p. I-8763, point 137).

122 Les considérants pertinents du règlement attaqué se lisent comme suit :

« (1) Le règlement [de base] autorise la mise sur le marché de produits dérivés du phoque provenant de formes de chasse traditionnellement pratiquées par les communautés [inuit] et d'autres communautés indigènes à des fins de subsistance […]

(2) Il est par conséquent nécessaire, aux fins de l'application uniforme du règlement [de base], de préciser des conditions détaillées pour l'importation et la mise sur le marché de l'Union de ces produits dérivés du phoque.

(3) Il convient que la mise sur le marché de produits dérivés du phoque provenant de formes de chasse traditionnellement pratiquées par les communautés [inuit] et d'autres communautés indigènes à des fins de subsistance soit autorisée lorsque ces chasses font partie du patrimoine culturel de la communauté et que les produits dérivés du phoque sont, au moins en partie, utilisés, consommés ou transformés au sein des communautés conformément à leurs traditions.

[…]

(5) Dans ce cadre exceptionnel, il y a lieu d'introduire un mécanisme efficace afin de garantir une vérification appropriée du respect de ces conditions. Ce mécanisme ne doit pas être plus restrictif pour le commerce que nécessaire.

[…]

(12) Étant donné que le présent règlement fixe les modalités d'application de l'article 3 du règlement [de base], qui s'applique le 20 août 2010, il doit entrer en vigueur d'urgence. »

123 Ainsi, selon l'article 3 du règlement attaqué :

« 1. Les produits dérivés du phoque provenant de formes de chasse pratiquées par les communautés [inuit] ou d'autres communautés indigènes ne peuvent être mis sur le marché que s'il peut être établi qu'ils proviennent de chasses au phoque satisfaisant à l'ensemble des conditions suivantes :

a) elles sont pratiquées par des communautés [inuit] ou d'autres communautés indigènes qui ont une tradition de chasse aux phoques dans la communauté et dans la région géographique ;

b) les produits de ces chasses sont, au moins en partie, utilisés, consommés ou transformés au sein des communautés conformément à leurs traditions ;

c) elles sont pratiquées à des fins de subsistance de la communauté.

2. Lors de la mise sur le marché, le produit dérivé du phoque est accompagné de l'attestation visée à l'article 7, paragraphe 1. »

124 Selon les articles 6 et 7 du règlement attaqué, les attestations établissant que les produits dérivés du phoque remplissent les conditions fixées sont délivrées par des « organismes reconnus ».

125 Enfin, l'article 12 dudit règlement prévoit son entrée en vigueur le troisième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

126 Les requérants invoquent deux séries d'arguments. Premièrement, le règlement attaqué n'aurait pas été adopté dans un délai raisonnable avant le début de l'application de l'interdiction de la mise sur le marché. La Commission aurait tardé en préparant la mise en œuvre de l'« exemption inuit ».

127 Deuxièmement, le règlement attaqué, tel qu'adopté et interprété par la Commission, priverait l'« exemption inuit » de tout effet utile. En particulier, en violation de cet article, le règlement attaqué interdirait la mise sur le marché de l'Union de produits dérivés du phoque provenant de formes de chasse traditionnellement pratiquées par les communautés inuit, mais qui sont ensuite transformés ou vendus par des communautés non inuit.

128 Force est de constater qu'aucune de ces affirmations, pour la plupart non étayées, n'est susceptible de démontrer que, en l'espèce, la Commission aurait utilisé son pouvoir à d'autres fins que celle énoncée au considérant 2 du règlement attaqué.

129 Premièrement, en ce qui concerne le moment auquel le règlement attaqué a été adopté, force est d'observer que celui-ci a été adopté le 10 août 2010, publié le 17 août 2010 et, en vertu de son article 12, est entré en vigueur le troisième jour suivant sa publication, à savoir le 20 août 2010, c'est-à-dire le jour du début de l'application de l'article 3, paragraphe 1, du règlement de base. Or, ce fait ne permet pas, en soi, de considérer que la Commission a agi dans le but d'empêcher la réalisation de l'objectif fixé. Par ailleurs, il ne saurait être reproché à la Commission d'avoir consulté les différentes parties concernées, y compris les organisations de défense des droits des animaux. Les considérations exposées par les requérants relèvent des critiques sur la procédure de consultation menée par la Commission, mais ne sauraient constituer des éléments d'un détournement de pouvoir. Au contraire, le fait que la Commission a consulté ces différentes parties, y compris les représentants des communautés inuit, pourrait uniquement indiquer que celle-ci a effectivement voulu prendre connaissance de tous les éléments pertinents de la problématique à régler. Par ailleurs, sans être contredite par les requérants, la Commission indique que plusieurs requérants étaient présents à la réunion du 18 novembre 2009, lors de laquelle une note d'information sur le texte prévu a été distribuée et discutée, puis placée immédiatement sur l'internet. En outre, la Commission a publié le projet du règlement attaqué sur l'internet le 2 juin 2010.

130 Deuxièmement, en ce qui concerne l'argumentation tirée de ce que la Commission interprète trop largement l'interdiction et trop strictement ses dérogations, il convient d'observer que, par celle-ci, les requérants critiquent en réalité le contenu et les effets des mesures prévues par le règlement attaqué qui, selon eux, ne seraient pas conformes à l'objectif de ce règlement tel que prédéfini par le règlement de base. Les requérants soutiennent que le contenu du règlement attaqué, tel qu'interprété par la Commission, démontre que le véritable objectif poursuivi par la Commission était différent de celui pour lequel le règlement de base lui a conféré des pouvoirs. À l'appui de ces allégations, ils produisent des déclarations comportant des interprétations de la Commission et d'autorités nationales relatives à l'application, en pratique, des règles prévues. Or, rien dans cette argumentation ni dans le dossier ne permet d'établir que la réalisation de tels effets, prétendument négatifs pour le commerce

des produits concernés, était l'objectif poursuivi par la Commission lors de l'adoption du règlement attaqué. L'argumentation des requérants appelle plutôt une vérification de la conformité des déclarations mentionnées avec le règlement de base.

131 Dès lors, le présent moyen doit être rejeté.

132 Eu égard à l'ensemble de ce qui précède, il convient de rejeter la demande en annulation et, partant, le recours dans son ensemble.

Sur les dépens

133 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal, la partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Les requérants ayant succombé, il y a lieu de les condamner à supporter, outre leurs propres dépens, ceux exposés par la Commission, conformément aux conclusions de cette dernière.

134 Le Conseil et le Parlement supporteront leurs propres dépens, conformément à l'article 87, paragraphe 4, premier alinéa, du même règlement.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (septième chambre)

déclare et arrête :

1) Le recours est rejeté.

2) Inuit Tapiriit Kanatami, la Nattivak Hunters and Trappers Association, la Pangnirtung Hunters' and Trappers' Association, MM. Jaypootie Moesesie, Allen Kooneeliusie, Toomasie Newkingnak, David Kuptana, M^me^ Karliin Aariak, le Canadian Seal Marketing Group, Ta Ma Su Seal Products, Inc., le Fur Institute of Canada, NuTan Furs, Inc., GC Rieber Skinn AS, Inuit Circumpolar Council Greenland (ICC-Greenland), M. Johannes Egede, la Kalaallit Nunaanni Aalisartut Piniartullu Kattuffiat (KNAPK), William E. Scott & Son, l'Association des chasseurs de phoques des Îles-de-la-Madeleine, Hatem Yavuz Deri Sanayi iç Ve Diş Ticaret Ltd Şirketi et la Northeast Coast Sealers' Co-Operative Society, Ltd sont condamnés à supporter leurs propres dépens ainsi que ceux exposés par la Commission européenne.

3) Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne supporteront leurs propres dépens.

Dittrich Wiszniewska-Białecka Prek

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 25 avril 2013.

Signatures