



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

12 février 2015 *

«Renvoi préjudiciel — Précurseurs de drogues — Surveillance du commerce entre les États membres — Règlement (CE) n° 273/2004 — Surveillance du commerce entre l'Union européenne et les pays tiers — Règlement (CE) n° 111/2005 — Notion de 'substance classifiée' — Substance 'alfa-phenylacetoacetonitrile' (APAAN) — Substance classifiée 'Phényl-1 propanone-2' (BMK)»

Dans l'affaire C-369/13,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Rechtbank Oost-Brabant 's-Hertogenbosch (Pays-Bas), par décision du 21 juin 2013, parvenue à la Cour le 1^{er} juillet 2013, dans les procédures pénales contre

N. F. Gielen,

M. M. J. Geerings,

F. A. C. Pruijboom,

A. A. Pruijboom,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. T. von Danwitz, président de chambre, MM. C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász et D. Šváby (rapporteur), juges,

avocat général: M. M. Szpunar,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées:

- pour le gouvernement néerlandais, par M^{mes} M. K. Bulterman et B. Koopman, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement espagnol, par M. L. Banciella Rodríguez-Miñón, en qualité d'agent,
- pour la Commission européenne, par M. J.-F. Brakeland et M^{me} K. Talabér-Ritz, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

* Langue de procédure: le néerlandais.

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 2, sous a), b), d) et f), du règlement (CE) n° 273/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 11 février 2004, relatif aux précurseurs de drogues (JO L 47, p. 1), et de l'article 2, sous a) et f), du règlement (CE) n° 111/2005 du Conseil, du 22 décembre 2004, fixant des règles pour la surveillance du commerce des précurseurs des drogues entre la Communauté et les pays tiers (JO 2005, L 22, p. 1).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre de poursuites pénales engagées à l'encontre de MM. Gielen, Geerings, F. A. C. Pruijmboom et A. A. Pruijmboom pour des faits d'importation et/ou d'exportation à l'intérieur du territoire douanier européen d'une substance dénommée «alfa-phenylacetoacetonitrile» (ci-après l'«APAAN»), sans disposer de l'agrément requis à cet effet, et, subsidiairement, pour avoir, toujours sans agrément, détenu et mis sur le marché cette même substance.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

- 3 Afin d'éviter le détournement des substances fréquemment utilisées pour la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, le législateur de l'Union a adopté des mesures de surveillance et de contrôle comportant un volet interne prenant la forme du règlement n° 273/2004 et un volet externe prenant la forme du règlement n° 111/2005.

Le règlement n° 273/2004

- 4 Les considérants 13 et 17 du règlement n° 273/2004 énoncent:

«(13) De nombreuses autres substances, dont beaucoup sont commercialisées légalement en grandes quantités, ont été recensées comme précurseurs pour la fabrication illicite de drogues de synthèse et de substances psychotropes. Le fait de soumettre ces substances aux mêmes contrôles stricts que ceux applicables aux substances de l'annexe I créerait un obstacle inutile aux échanges, impliquant l'octroi d'un agrément aux opérateurs et l'obligation d'établir une documentation pour toute transaction. Il est dès lors nécessaire de mettre en place, au niveau communautaire, un système plus souple qui permettrait aux autorités compétentes des États membres d'être informées de ces transactions.

[...]

- (17) Étant donné que les objectifs de l'action envisagée, à savoir assurer un contrôle harmonisé des échanges de précurseurs de drogue et empêcher leur détournement en vue de la fabrication illicite de drogues de synthèse et de substances psychotropes, ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison de la dimension internationale et de l'aspect dynamique d'un tel commerce, être mieux réalisés au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.»

5 L'article 2, sous a), b), d) et f), de ce règlement dispose:

«Aux fins du présent règlement, on entend par:

- a) 'substance classifiée': toute substance figurant à l'annexe I, y compris les mélanges et les produits naturels contenant ces substances, à l'exclusion des médicaments, tels que définis par la directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain [(JO L 311, p. 67)], des préparations pharmaceutiques, mélanges, produits naturels ou autres préparations contenant des substances classifiées qui sont composées de manière telle que ces substances ne peuvent pas être facilement utilisées, ni extraites par des moyens aisés à mettre en œuvre ou économiquement viables;
- b) 'substance non classifiée': toute substance qui, bien que non comprise dans l'annexe I est identifiée comme ayant été utilisée dans le cadre d'une fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes;

[...]

- d) 'opérateur': toute personne physique ou morale concernée par la mise sur le marché de substances classifiées;

[...]

- f) 'agrément spécial': un agrément délivré à un type particulier d'opérateur;

[...]»

6 Aux termes de l'article 3, paragraphe 2, dudit règlement, «[l]a détention et la mise sur le marché communautaire des substances classifiées de la catégorie 1 de l'annexe I sont subordonnées à la possession par les opérateurs d'un agrément délivré par les autorités compétentes».

7 L'article 9 du ce même règlement dispose:

«1. Afin de faciliter la coopération entre les autorités compétentes, les opérateurs et l'industrie chimique, en particulier pour ce qui est des substances non classifiées, la Commission, conformément à la procédure visée à l'article 15, paragraphe 2, élabore et met à jour des lignes directrices destinées à aider l'industrie chimique.

2. Ces lignes directrices fourniront notamment:

- a) des informations concernant les moyens de reconnaître et de signaler les transactions suspectes;
- b) une liste régulièrement mise à jour des substances non classifiées, afin de permettre à l'industrie de contrôler volontairement le commerce de ces substances;
- c) d'autres informations qui peuvent être jugées utiles.

[...]»

8 L'annexe I du règlement n° 273/2004 dresse la liste des «substances classifiées», au sens de l'article 2, sous a), du règlement n° 273/2004, au nombre desquelles figure, dans la catégorie 1, le «phénol-1 propanone-2» (ci-après le «BMK»). En revanche, l'APAAN n'y est pas visée.

Le règlement n° 111/2005

9 La notion de «substance classifiée», définie à l'article 2, sous a), du règlement n° 111/2005, est, en substance, identique à celle figurant à l'article 2, sous a), du règlement n° 273/2004. L'annexe du règlement n° 111/2005 à laquelle renvoie l'article 2, sous a), de ce même règlement est également en substance identique à l'annexe I du règlement n° 273/2004.

10 L'article 2, sous f), du règlement n° 111/2005 définit la notion d'«opérateur» comme «toute personne physique ou morale concernée par l'importation ou l'exportation de substances classifiées ou par des activités intermédiaires y afférentes, y compris les personnes exerçant, en tant qu'activité non salariée, la profession consistant à faire des déclarations en douane pour des clients, soit à titre principal, soit à titre subsidiaire à une autre activité».

11 L'article 6, paragraphe 1, de ce règlement dispose:

«Les opérateurs établis dans la Communauté, à l'exception des agents en douane et des transporteurs agissant uniquement en cette qualité, qui interviennent dans l'importation ou l'exportation de substances classifiées figurant dans la catégorie 1 de l'annexe ou sous forme d'activités intermédiaires les concernant sont titulaires d'un agrément. Cet agrément est délivré par l'autorité compétente de l'État membre où l'opérateur est établi.

[...]»

12 L'article 10 dudit règlement énonce:

«1. Afin de faciliter la coopération entre les autorités compétentes des États membres, les opérateurs établis dans la Communauté et l'industrie chimique, notamment en ce qui concerne les substances non classifiées, la Commission, en consultation avec les États membres, élabore et met à jour des lignes directrices.

2. Ces lignes directrices fournissent notamment:

- a) des informations concernant les moyens de reconnaître et de signaler les transactions suspectes;
- b) une liste régulièrement mise à jour des substances non classifiées, afin de permettre à l'industrie de contrôler volontairement le commerce de ces substances.

[...]»

13 Les règlements (UE) n° 1258/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 20 novembre 2013 (JO L 330, p. 21), et (UE) n° 1259/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 20 novembre 2013 (JO L 330, p. 30), ont modifié, respectivement, les règlements n°s 273/2004 et 111/2005. Outre les modifications apportées à la définition de la notion de «substance classifiée», au sens de ces deux règlements, ils ont procédé à l'inscription de l'APAAN sur la liste des «substances classifiées» inscrites à l'annexe I du règlement n° 273/2004 et à l'annexe du règlement n° 111/2005. Toutefois, les règlements n°s 1258/2013 et 1259/2013 n'étant entrés en vigueur que le 30 décembre 2013, ils ne sont pas applicables au litige au principal.

Le droit néerlandais

14 Les règlements n°s 273/2004 et 111/2005 ont été mis en application par la loi relative à la prévention de l'abus de substances chimiques (Wet Voorkoming Misbruik Chemicaliën, ci-après la «WVMC»).

15 L'article 2, sous a), de la WVMC dispose:

«Il est interdit d'agir en méconnaissance des conditions fixées par ou en vertu:

a. des articles 3, paragraphes 2 et 3, et 8 du règlement n° 273/2004 et des articles 6, paragraphe 1, 8, paragraphe 1, 9, 12, paragraphe 1, et 20 du règlement n° 111/2005 [...]»

16 La violation délibérée de cette disposition constitue un délit économique passible d'un maximum de six ans d'emprisonnement.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

17 Sur le fondement de l'article 2 de la WVMC, MM. Gielen, Geerings, F.A.C. Pruijmbloom et A.A. Pruijmbloom ont été poursuivis pour des faits d'importation et/ou d'exportation d'APAAN à l'intérieur du territoire douanier européen, substance que les autorités néerlandaises considèrent comme relevant de la qualification de «substance classifiée», figurant dans la catégorie 1 de l'annexe du règlement n° 111/2005. Subsidiairement et sur le même fondement juridique, il leur est également reproché d'avoir, sans agrément, détenu et mis sur le marché cette même substance considérée comme relevant de la catégorie 1 de l'annexe I du règlement n° 273/2004.

18 Le 2 janvier 2013, l'Openbaar Ministerie a cité les prévenus, qui se trouvent actuellement en «détention provisoire suspendue», à comparaître devant la juridiction de renvoi.

19 Dans le cadre de cette procédure, le Rechtbank Oost-Brabant 's-Hertogenbosch a constaté que l'APAAN ne figure pas explicitement sur la liste des «substances classifiées» visées par la catégorie 1 de l'annexe I du règlement n° 273/2004 et celle de l'annexe du règlement n° 111/2005. Partant, en application notamment du principe de légalité, des opérations portant sur cette substance ne devraient pas pouvoir donner lieu à des poursuites fondées sur l'article 2, sous a), de la WVMC.

20 Pour autant et en dépit d'une pratique jurisprudentielle contraire, cette juridiction n'exclut pas que cette substance puisse néanmoins être qualifiée de «substance classifiée», au sens des articles 2, sous a), des règlements nos 273/2004 et 111/2005, eu égard au fait, d'une part, que l'APAAN peut être aisément transformée en BMK – substance classifiée relevant de la catégorie 1 des annexes pertinentes de ces règlements – et, d'autre part, que des avantages pécuniaires notables peuvent être tirés de cette transformation.

21 À supposer que l'APAAN doive être qualifiée de «substance classifiée», au sens des articles 2, sous a), desdits règlements, la juridiction de renvoi s'interroge également sur la portée de la notion d'«opérateur», définie aux articles 2, sous d), du règlement n° 273/2004 et 2, sous f), du règlement n° 111/2005.

22 Dans ces circonstances, le Rechtbank Oost-Brabant 's-Hertogenbosch a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) a) La substance chimique [APAAN] peut-elle être assimilée [au BMK]? La juridiction de céans souhaite en particulier savoir si le terme néerlandais 'bevatten', le terme anglais 'containing' et le terme français 'contenant' doivent être interprétés comme signifiant que le BMK doit en tant que tel déjà être présent dans l'APAAN.

b) En cas de réponse négative à la première question, sous a):

L'APAAN doit-il ou non être considéré comme (une) 'stoffen [...], die zodanig zijn vermengd dat genoemde stoffen niet gemakkelijk of met economisch rendabele middelen kunnen worden gebruikt of geëxtraheerd' ou une 'substance that is compounded in such a way that it cannot be easily used or extracted by readily applicable or economically viable means' ou 'une autre préparation contenant des substances classifiées qui sont composées de manière telle que ces substances ne peuvent pas être facilement utilisées ni extraites par des moyens aisés à mettre en œuvre ou économiquement viables'? D'après les indications de la police figurant dans l'annexe 3, il s'agit apparemment d'un processus de transformation relativement peu complexe, voire simple, à mettre en œuvre.

c) Pour répondre à la première question, sous b), en particulier au regard de la notion de 'economische rendabele middelen/economically viable means/économiquement viable', importe-t-il que la transformation de l'APAAN en BMK permet manifestement – même si c'est illégalement – de gagner des sommes considérables, si l'APAAN peut être transformée en BMK et/ou en amphétamine et/ou lors de la commercialisation (illégal) du BMK tiré de l'APAAN?

2) La notion d'«opérateur» est définie à l'article 2, sous d), du règlement n° 273/2004 et à l'article 2, sous f), du règlement n° 111/2005. Pour la réponse à la question suivante, la juridiction de céans demande [à la Cour] de partir du postulat que l'on a affaire à une substance classifiée au sens de l'article 2, sous a), ou à une substance assimilée au sens de l'annexe I 'substances classifiées au sens de l'article 2, point a)', des règlements.

La notion d'«opérateur» désigne-t-elle également une personne physique qui, seule ou avec d'autres personnes morales ou physiques, détient (volontairement) sans autorisation une 'substance classifiée', sans qu'il y ait d'autres circonstances suspectes?»

23 La juridiction de renvoi a, dans sa demande de décision préjudicielle, présenté une demande d'application de la procédure accélérée prévue à l'article 105 du règlement de procédure de la Cour.

24 Toutefois, en l'absence d'urgence, cette demande a été rejetée par une ordonnance du président de la Cour Gielen e.a. (C-369/13, EU:C:2013:708).

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

25 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 2, sous a), des règlements n°s 273/2004 et 111/2005 doivent être interprétés en ce sens que la qualification de «substance classifiée», au sens de ces dispositions, ne s'applique pas à une substance, telle que l'APAAN, non visée à l'annexe I du règlement n° 273/2004 ou à l'annexe du règlement n° 111/2005, mais qui peut, par des moyens aisés à mettre en œuvre ou économiquement viables, au sens de ces règlements, être transformée en une substance visée auxdites annexes.

26 À titre liminaire, il convient de rappeler que la notion de «substance classifiée» est définie aux articles 2, sous a), des règlements n°s 273/2004 et 111/2005 comme toute substance figurant aux annexes pertinentes de ces règlements, y compris les mélanges et les produits naturels contenant ces substances, à l'exclusion des médicaments, tels que définis par la directive 2001/83, des préparations

pharmaceutiques, des mélanges, des produits naturels ou d'autres préparations contenant des substances classifiées qui sont composées de manière telle que ces substances ne peuvent pas être facilement utilisées ni extraites par des moyens aisés à mettre en œuvre ou économiquement viables.

- 27 Il résulte du libellé de ces dispositions que la liste des substances figurant aux annexes pertinentes des règlements n^{os} 273/2004 et 111/2005 est exhaustive et, partant, que seules les substances figurant explicitement sur la liste établie auxdites annexes peuvent donner lieu à la qualification de «substances classifiées», au sens de ces règlements, à l'exclusion de toute substance assimilée à une substance classifiée.
- 28 Cette interprétation stricte est corroborée, d'une part, par le fait que les règlements n^{os} 273/2004 et 111/2005 ne contiennent aucune indication tendant à établir que le législateur de l'Union a entendu consacrer une telle notion de substance assimilée et, d'autre part, par le considérant 13 du règlement n^o 273/2004 aux termes duquel le législateur de l'Union souligne que soumettre toutes les substances précurseurs de drogues de synthèse ou de substances psychotropes aux mêmes contrôles stricts que ceux applicables aux substances de l'annexe I du règlement n^o 273/2004 créerait un obstacle inutile aux échanges.
- 29 Il ressort également du sens ordinaire du terme «contenant» employé par la définition de «substance classifiée» que, lorsque sont en cause des préparations pharmaceutiques, des mélanges, des produits naturels ou d'autres préparations, la qualification de «substance classifiée» de tels produits requiert qu'une substance figurant aux annexes pertinentes de ces règlements soit contenue en tant que telle dans ceux-ci, à savoir qu'elle soit au nombre de leurs composants.
- 30 En l'occurrence, il est constant, d'une part, que l'APAAN ne figure pas sur la liste des substances classifiées, au sens des articles 2, sous a), des règlements n^{os} 273/2004 et 111/2005, énumérées aux annexes pertinentes de ces règlements, dans leur version applicable au litige au principal, et, d'autre part, que le BMK est, en tant que tel, absent de la composition de l'APAAN.
- 31 À ce dernier égard, il ressort de la décision de renvoi, confirmée sur ce point par les observations de l'ensemble des intéressés ayant déposé des observations dans la présente procédure, que la fabrication du BMK à partir de l'APAAN s'effectue par une opération non pas d'extraction, mais d'hydrolyse de l'APAAN, laquelle suppose une transformation de cette dernière.
- 32 Or, ainsi que cela découle du point 29 du présent arrêt, ne saurait être qualifié de «substance classifiée», au sens de l'article 2, sous a), des règlements n^{os} 273/2004 et 111/2005, un produit ne contenant pas, en tant que tel, de substance figurant à l'annexe I du règlement n^o 273/2004 et à l'annexe du règlement n^o 111/2005, mais à partir duquel est obtenu, au moyen d'une opération de transformation, une telle substance.
- 33 En conséquence, à défaut de mention expresse de l'APAAN aux annexes pertinentes des règlements n^{os} 273/2004 et 111/2005, cette substance ne peut être qualifiée de «substance classifiée», au sens des articles 2, sous a), de ces règlements, ou de substance assimilée à une telle substance.
- 34 À cet égard et compte tenu de l'absence en tant que tel de BMK dans la composition de l'APAAN, est sans incidence le fait, relevé par la juridiction de renvoi, que l'opération de transformation de l'APAAN en BMK est peu complexe et économiquement viable.
- 35 Cette conclusion ne saurait être remise en cause par le but poursuivi par les règlements n^{os} 273/2004 et 111/2005, tel qu'il ressort du considérant 13 de ce premier règlement, ou par le caractère dynamique du commerce des drogues, visé au considérant 17 de ce même règlement, ainsi que le soutient le Royaume des Pays-Bas.

- 36 Si, certes, ces règlements ont pour objectif de lutter contre le détournement des substances couramment utilisées dans la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes en mettant en place un système de surveillance du commerce de ces substances assorti de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, il n'en demeure pas moins que l'objectif répressif desdits règlements ne saurait influencer ni sur la définition de la notion de «substance classifiée» ni sur l'éventuelle qualification de la substance concernée de substance classifiée sur la base de cette définition (voir, par analogie, arrêt D. et G., C-358/13 et C-181/14, EU:C:2014:2060, point 49).
- 37 Il doit en aller d'autant plus ainsi que le législateur de l'Union a, aux articles 9 du règlement n° 273/2004 et 10 du règlement n° 111/2005, prévu un mécanisme de coopération entre les États membres, les opérateurs et l'industrie chimique afin de contrôler la circulation des «substances non classifiées», définies aux articles 2, sous b), de ces règlements comme toutes substances qui, bien que ne figurant pas aux annexes pertinentes desdits règlements, sont identifiées comme ayant servi à la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes.
- 38 Sur la base des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question que les articles 2, sous a), des règlements n°s 273/2004 et 111/2005 doivent être interprétés en ce sens que la qualification de «substance classifiée», au sens de ces dispositions, ne s'applique pas à une substance, telle que l'APAAN, non visée à l'annexe I du règlement n° 273/2004 ou à l'annexe du règlement n° 111/2005, à supposer même que, par des moyens aisés à mettre en œuvre ou économiquement viables, au sens de ces règlements, elle puisse être aisément transformée en une substance visée auxdites annexes.

Sur la seconde question

- 39 Eu égard à la réponse fournie à la première question, il n'y a pas lieu de répondre à la seconde question.

Sur les dépens

- 40 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) dit pour droit:

Les articles 2, sous a), des règlements (CE) n° 273/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 11 février 2004, relatif aux précurseurs de drogues, et (CE) n° 111/2005 du Conseil, du 22 décembre 2004, fixant des règles pour la surveillance du commerce des précurseurs des drogues entre la Communauté et les pays tiers, doivent être interprétés en ce sens que la qualification de «substance classifiée», au sens de ces dispositions, ne s'applique pas à une substance, telle que l'alfa-phenylacetonitrile, non visée à l'annexe I du règlement n° 273/2004 ou à l'annexe du règlement n° 111/2005, à supposer même que, par des moyens aisés à mettre en œuvre ou économiquement viables, au sens de ces règlements, elle puisse être aisément transformée en une substance visée auxdites annexes.

Signatures