

Prise de position de la Cour

I — Sur l'admissibilité de la demande d'avis

- 1 Le gouvernement allemand conteste l'admissibilité de la demande d'avis présentée par la Commission en application de l'article 228, paragraphe 1, du traité et le gouvernement néerlandais émet également un doute sur la recevabilité de cette demande. Selon eux, la procédure prévue par cet article est seulement destinée à l'examen de la compatibilité avec les dispositions du traité d'un accord dont la conclusion est envisagée entre la Communauté et un ou plusieurs États ou une organisation internationale. Or, la demande dont il s'agit porte sur la compétence de la Communauté pour conclure une convention qui ne peut être ratifiée que par les États membres de l'OIT et non par la Communauté, laquelle n'est pas membre de cette organisation internationale.
- 2 Cette argumentation ne peut être accueillie.
- 3 Il y a lieu de relever, à cet égard, que, selon la jurisprudence constante de la Cour (avis 1/75 du 11 novembre 1975, Rec. p. 1355, avis 1/76 du 26 avril 1977, Rec. p. 741, délibération 1/78, formulée en vertu de l'article 103 du traité CEEA, du 14 novembre 1978, Rec. p. 2151, et avis 1/78 du 4 octobre 1979, Rec. p. 2871), la procédure de l'article 228, comme celle de l'article 103 du traité CEEA, permet d'aborder toutes questions relatives à la compatibilité d'un accord envisagé avec les dispositions du traité et notamment la question de savoir si la conclusion d'un tel accord relève ou non des compétences de la Communauté. Cette interprétation est confirmée par l'article 107, paragraphe 2, du règlement de procédure.
- 4 Il s'ensuit que la demande d'avis ne porte pas sur la capacité internationale de la Communauté pour s'engager dans une convention élaborée sous les auspices de l'OIT, mais qu'elle concerne l'étendue, au regard des seules règles du droit communautaire, des compétences de la Communauté et des États membres dans le domaine qui fait l'objet de la convention n° 170. La Cour ne saurait donc apprécier les obstacles que rencontrerait éventuellement la Communauté dans l'exercice de sa compétence, en vertu de certaines règles posées par la constitution de l'OIT.

- 5 En tout état de cause, il convient de relever que si, en vertu de la constitution de l'OIIT, la Communauté ne peut pas conclure elle-même la convention n° 170, sa compétence externe pourrait, le cas échéant, être exercée par l'intermédiaire des États membres agissant solidairement dans l'intérêt de la Communauté.
- 6 Il y a donc lieu de considérer que les conditions de l'article 228, paragraphe 1, deuxième alinéa, du traité se trouvent remplies et que, dès lors, la demande d'avis est admissible.

II — Sur le fond

- 7 Avant d'examiner le point de savoir si la convention n° 170 relève du domaine de la compétence de la Communauté et, le cas échéant, si la compétence de la Communauté revêt un caractère exclusif, il convient de rappeler que, ainsi que la Cour l'a affirmé notamment dans l'avis n° 1/76, précité, point 3, la compétence pour prendre des engagements internationaux peut non seulement résulter d'une attribution explicite par le traité, mais également découler de manière implicite de ses dispositions. La Cour a conclu, notamment, que chaque fois que le droit communautaire avait établi, dans le chef des institutions de la Communauté, des compétences sur le plan interne en vue de réaliser un objectif déterminé, la Communauté était investie de la compétence pour prendre les engagements internationaux nécessaires à la réalisation de cet objectif, même en l'absence d'une disposition expresse à cet égard. Dans l'arrêt du 14 juillet 1976, Kramer (3/76, 4/76, et 6/76, Rec. p. 1279, point 20), la Cour avait déjà relevé qu'une telle compétence pouvait découler de manière implicite notamment d'actes pris, dans le cadre des dispositions du traité ou des actes d'adhésion, par les institutions de la Communauté.
- 8 Le caractère exclusif de la compétence de la Communauté a été reconnu notamment par la Cour à propos des articles 113 du traité (avis 1/75, précité, arrêt du 15 décembre 1976, Donckerwolcke et Schou, 41/76, Rec. p. 1921, point 32) et 102 de l'acte d'adhésion (arrêt du 5 mai 1981, Commission/Royaume-Uni, 804/79, Rec. p. 1045, points 17 et 18). Il ressort de cette jurisprudence que l'existence d'une telle compétence, découlant d'une disposition du traité, exclut une

compétence des États membres parallèle à celle de la Communauté, dans l'ordre communautaire aussi bien que dans l'ordre international (voir avis 1/75, précité).

- 9 Le caractère exclusif ou non de la compétence de la Communauté ne découle pas seulement des dispositions du traité, mais peut dépendre également de l'étendue des mesures qui ont été prises par les institutions communautaires pour l'application de ces dispositions et qui sont de nature à priver les États membres d'une compétence qu'ils pouvaient exercer auparavant à titre transitoire. Comme la Cour l'a affirmé dans l'arrêt du 31 mars 1971, Commission/Conseil, dit « AETR » (22/70, Rec. p. 263, point 22), lorsque des règles communautaires ont été arrêtées pour réaliser les buts du traité, les États membres ne peuvent, hors du cadre des institutions communes, prendre des engagements susceptibles d'affecter lesdites règles ou d'en altérer la portée.

- 10 Contrairement à ce que soutiennent les gouvernements allemand, espagnol et irlandais, cette jurisprudence ne saurait être limitée au cas où la Communauté a arrêté des règles communautaires dans le cadre d'une politique commune. En effet, dans tous les domaines qui correspondent aux objectifs du traité, son article 5 impose aux États membres de faciliter à la Communauté l'accomplissement de sa mission et de s'abstenir de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du traité.

- 11 Or, la mission de la Communauté et les buts du traité seraient également compromis si les États membres pouvaient conclure des engagements internationaux contenant des règles susceptibles d'affecter des règles adoptées dans des domaines ne relevant pas de politiques communes ou d'en altérer la portée.

- 12 Enfin, un accord peut intervenir dans un domaine où les compétences sont partagées entre la Communauté et les États membres. Dans un tel cas, la négociation et la mise en œuvre de l'accord exigent une action commune de la Communauté et des États membres (arrêt Kramer, précité, points 39 à 45, et avis 1/78, précité, point 60).

III

- 13 C'est compte tenu de ce qui précède qu'il convient d'examiner si la convention n° 170 relève du domaine de la compétence de la Communauté et, le cas échéant, si cette compétence revêt un caractère exclusif.
- 14 Il convient de rappeler à cet égard que la convention n° 170 concerne la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail. Selon son préambule, elle a pour objectif essentiel de prévenir les maladies et les lésions professionnelles dues aux produits chimiques, ou d'en réduire l'incidence, par l'évaluation des dangers de tous ces produits, par la mise à la disposition des employeurs et des travailleurs des informations nécessaires à la protection et, enfin, par l'établissement des principes de programmes de protection.
- 15 Le domaine couvert par la convention n° 170 relève des « dispositions sociales » du traité qui composent le chapitre 1 du titre III relatif à la politique sociale.
- 16 Conformément à l'article 118 A du traité, les États membres doivent s'attacher, notamment, à promouvoir l'amélioration du milieu du travail pour protéger la sécurité et la santé des travailleurs et se fixer pour objectif l'harmonisation, dans le progrès, des conditions existant dans ce domaine. Pour contribuer à la réalisation de cet objectif d'harmonisation, le Conseil dispose du pouvoir d'arrêter des prescriptions minimales par voie de directives. En effet, ainsi qu'il résulte du paragraphe 3 de cet article, les dispositions arrêtées en vertu de cet article ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque État membre, de mesures de protection renforcée dans les conditions de travail, compatibles avec le traité.
- 17 La Communauté dispose ainsi d'une compétence normative interne dans le domaine social. Dès lors, la convention n° 170, dont l'objet coïncide d'ailleurs avec celui de plusieurs directives prises au titre de l'article 118 A, relève du domaine de la compétence de la Communauté.

- 18 Afin d'examiner la question de savoir si cette compétence revêt un caractère exclusif, il y a lieu d'observer que les dispositions de la convention n° 170 ne sont pas de nature à affecter des règles arrêtées sur la base de l'article 118 A. En effet, si, d'une part, la Communauté décide d'arrêter des normes moins rigoureuses que celles édictées par une convention de l'OIT, les États membres peuvent, conformément à l'article 118 A, paragraphe 3, établir des mesures de protection renforcée dans les conditions de travail ou appliquer à cet effet les dispositions de la convention de l'OIT. Si, d'autre part, la Communauté décide d'arrêter des normes plus sévères que celles prévues par une convention de l'OIT, rien n'empêche la pleine application du droit communautaire par les États membres au titre de l'article 19, paragraphe 8, de la constitution de l'OIT qui autorise l'adoption, par les membres, de mesures plus contraignantes que celles prévues par les conventions et les recommandations adoptées dans le cadre de cette organisation.
- 19 La Commission observe toutefois qu'il est parfois difficile de déterminer si une mesure particulière est plus favorable qu'une autre aux travailleurs. Ainsi, pour éviter d'être en infraction par rapport aux dispositions d'une convention de l'OIT, les États membres pourraient être tentés de ne pas adopter des dispositions qui seraient plus adaptées aux conditions sociales et technologiques, spécifiques à la Communauté. La Commission estime, par conséquent, que, dans la mesure où cette attitude risque de compromettre le développement du droit communautaire, la Communauté devrait avoir la compétence exclusive pour conclure la convention n° 170.
- 20 Cet argument ne saurait être accueilli. En effet, d'éventuelles difficultés apportées à la fonction législative communautaire, telles que celles mentionnées par la Commission, ne sont pas de nature à fonder le caractère exclusif de la compétence de la Communauté.
- 21 Pour les mêmes raisons, une compétence exclusive ne peut pas davantage se fonder sur les dispositions communautaires arrêtées sur la base de l'article 100 du traité, dont notamment la directive 80/1107/CEE du Conseil, du 27 novembre 1980, concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à des agents chimiques, physiques et biologiques pendant le travail (JO L 327, p. 8), et les directives particulières, arrêtées sur la base de l'article 8 de celle-ci, qui contiennent toutes des prescriptions minimales.

IV

- 22 Certaines directives intervenues dans des domaines faisant l'objet de la partie III de la convention n° 170 contiennent des règles qui ne revêtent toutefois pas le caractère de prescription minimale. Il en va ainsi de la directive 67/548/CEE du Conseil, du 27 juin 1967, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses (JO 1967, 196, p. 1), prise sur le fondement de l'article 100, modifiée notamment par la directive 79/831/CEE du Conseil, du 18 septembre 1979 (JO L 259, p. 10) et la directive 88/379/CEE du Conseil, du 7 juin 1988, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses (JO L 187, p. 14), adoptée sur la base de l'article 100 A.
- 23 Ces directives contiennent des dispositions qui, à certains égards, constituent des mesures assurant une protection des travailleurs, dans leurs conditions de travail, plus étendue que les dispositions de la partie III de la convention n° 170. C'est le cas, notamment, des règles, très détaillées, sur l'étiquetage établies par l'article 7 de la directive 88/379, précitée.
- 24 Le domaine d'application de la convention n° 170 est toutefois plus étendu que celui des directives précitées. Ainsi, la notion de produits chimiques [article 2, sous a)] est-elle plus large que celle de produits visés par ces directives. Par ailleurs, et à la différence des dispositions de ces directives, les articles 6, paragraphe 3, et 7, paragraphe 3, de la convention réglementent le transport des produits chimiques.
- 25 S'il n'existe aucune contradiction entre ces dispositions de la convention et celles des directives précitées, il convient toutefois d'admettre que la partie III de la convention n° 170 relève d'un domaine déjà couvert en grande partie par des règles communautaires, progressivement adoptées depuis 1967 dans la perspective d'une harmonisation encore plus complète et destinée, d'une part, à éliminer les obstacles aux échanges résultant des divergences entre les réglementations des États membres et, d'autre part, à assurer, en même temps, la protection de la population ainsi que de l'environnement.

26 Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que les engagements découlant de la partie III de la convention n° 170 qui relèvent du domaine des directives, mentionnées ci-dessus au point 22, sont de nature à affecter les règles communautaires fixées par ces directives et que, dès lors, les États ne peuvent, hors du cadre des institutions communes, prendre de tels engagements.

V

27 La partie II de la convention n° 170 contient des principes généraux, énoncés aux articles 3, 4, et 5, relatifs à sa mise en œuvre.

28 Dans la mesure où il est établi que les dispositions matérielles de la convention n° 170 relèvent du domaine de la compétence de la Communauté, celle-ci est également compétente pour prendre des engagements visant la mise en œuvre de ces dispositions.

29 L'article 3 impose la consultation des organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs sur les mesures à prendre pour donner effet aux dispositions de la convention n° 170. L'article 4 détermine que chaque membre doit élaborer, appliquer et revoir périodiquement une politique cohérente de sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail, à la lumière des conditions et des pratiques nationales et en consultation avec lesdites organisations.

30 Il est vrai que, en l'état actuel du droit communautaire, la politique sociale, et notamment la concertation entre partenaires sociaux, relève d'une manière prépondérante du domaine de la compétence des États membres.

31 Toutefois, cette matière n'est pas complètement soustraite à la compétence de la Communauté. A cet égard, il y a lieu de relever notamment que, selon l'article 118 B du traité, la Commission s'efforce de développer le dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen.

- 32 Par conséquent, la question de savoir si des engagements internationaux, ayant pour objet la consultation d'organisations représentatives des employeurs et des travailleurs, relèvent de la compétence des États membres ou de celle de la Communauté ne peut pas être dissociée de l'objet de la consultation.
- 33 L'article 5 de la convention n° 170 impose, si cela est justifié par des raisons de sécurité et de santé, que soit accordée à l'autorité compétente le pouvoir d'interdire ou de limiter l'utilisation de certains produits chimiques dangereux, ou d'exiger une notification ainsi qu'une autorisation préalable à l'utilisation de ces produits.
- 34 Il convient de relever, à ce propos, que, quand bien même l'autorité compétente visée par cet article serait une autorité d'un des États membres, la Communauté peut néanmoins assumer l'obligation visée à cet article sur le plan externe. En effet, de la même manière que, sur le plan interne, la Communauté peut, dans un domaine couvert par des règles communautaires, prévoir que des autorités nationales soient investies de certains pouvoirs de contrôle (voir notamment, l'article 4 de la directive 80/1107/CEE, du Conseil, du 27 novembre 1980, concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à des agents chimiques, physiques et biologiques pendant le travail, JO L 327, p. 8, cité par le Conseil), elle peut, sur le plan externe, prendre des engagements visant à assurer le respect de dispositions matérielles qui relèvent de sa compétence et qui impliquent l'attribution de certains pouvoirs de contrôle aux autorités nationales.

VI

- 35 Enfin, comme le gouvernement français l'a observé, le champ d'application matériel de la convention échappe au domaine assigné au régime d'association des pays et territoires d'outre-mer et, dès lors, ainsi que la Cour l'a relevé dans l'avis 1/78, précité, points 61 et 62, il appartient aux États membres, qui assurent les relations internationales de ces territoires et qui les représentent à ce titre, de conclure la convention en cause.

VII

36 Dans la délibération 1/78 du 14 novembre 1978 (Rec. p. 2151, points 34 à 36), la Cour a souligné que lorsqu'il apparaît que la matière d'un accord ou d'une convention relève pour partie de la compétence de la Communauté et pour partie de celle des États membres, il importe d'assurer une coopération étroite entre ces derniers et les institutions communautaires tant dans le processus de négociation et de conclusion que dans l'exécution des engagements assumés. Cette obligation de coopération, relevée dans le cadre du traité CEEA, s'impose également dans le cadre du traité CEE, car elle découle de l'exigence d'unité dans la représentation internationale de la Communauté.

37 En l'espèce, la coopération entre la Communauté et les États membres est d'autant plus nécessaire que la première ne peut pas, en l'état actuel du droit international, contracter elle-même une convention de l'OIT et qu'elle doit le faire par l'intermédiaire des seconds.

38 Il appartient donc aux institutions communautaires et aux États membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer au mieux une telle coopération, tant dans le processus de soumission à l'autorité compétente et de ratification de la convention n° 170 que dans l'exécution des engagements découlant de cette convention.

VIII

39 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que la conclusion de la convention n° 170 de l'OIT relève d'une compétence appartenant ensemble aux États membres et à la Communauté.

En conclusion,

LA COUR

émet l'avis suivant:

La conclusion de la convention n° 170 de l'OIT relève d'une compétence appartenant ensemble aux États membres et à la Communauté.

Due président	Kakouris président de chambre	Rodríguez Iglesias président de chambre
Zuleeg président de chambre	Murray président de chambre	Mancini juge
Joliet juge	Schockweiler juge	Moitinho de Almeida juge
Grévisse juge		Díez de Velasco juge
Kapteyn juge		Edward juge

Fait à Luxembourg, le 19 mars 1993.

Le greffier

J.-G. Giraud