Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE
M^ME JULIANE KOKOTT
présentées le 16 novembre 2023 [1]

Affaire C-654/22

FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen & Leefmilieu
contre
Triferto Belgium NV

[demande de décision préjudicielle formée par le rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen Afdeling Gent (tribunal de première instance de Flandre orientale, division de Gand, chambres civiles, Belgique)]

« Renvoi préjudiciel – Règlement (CE) nº 1907/2006 – Enregistrement, évaluation et autorisation des substances chimiques ainsi que restrictions applicables à ces substances – REACH – Champ d'application – Exception pour les substances placées sous contrôle douanier – Obligation d'enregistrement – Importateur – Importation – Personne soumise à une obligation d'enregistrement »

I. Introduction

1. L'urée est connue de nombreux consommateurs sous la forme d'un consommable pour véhicules diesel, l'« AdBlue » [2]. Cette utilisation réduit les rejets d'oxydes d'azote. Cette substance (« urea ») fait toutefois l'objet de bien d'autres utilisations, comme dans l'agriculture, en pharmacie ou dans l'industrie cosmétique. C'est ainsi que plus de 10 millions de tonnes d'urée sont produites ou importées chaque année dans l'Union.

2. L'urée ne présente aucun risque particulier connu [3]. Les importateurs n'en doivent pas moins, lors de l'importation de cette substance, l'enregistrer auprès de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) en vertu du règlement (CE) nº 1907/2006 [4] (ci-après le « règlement REACH »). Dans la présente procédure préjudicielle, il convient ainsi de déterminer si une entreprise ayant

[1] Langue originale : l'allemand.

[2] Cette dénomination est protégée par les marques 003945938, 008526717 et W01042880 de l'association de l'industrie automobile allemande.

[3] ECHA, Substance Infocard Urea, https://www.echa.europa.eu/fr/substance-information/-/substanceinfo/100.000.286.

[4] Règlement du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) nº 793/93 du Conseil et le règlement (CE) nº 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (JO 2006, L 396, p. 1) ; la version pertinente en l'espèce est celle du règlement (UE) 2019/957 de la Commission, du 11 juin 2019 (JO 2019, L 154, p. 1).

commandé de l'urée dans un pays tiers doit être considérée comme l'importateur, et, partant, si elle est soumise à cette obligation, ou si d'autres personnes que cette entreprise peuvent s'en acquitter lorsqu'elles organisent l'importation.

II. Le cadre juridique

3. L'objectif et les principes fondamentaux du règlement REACH ressortent de l'article 1er de ce règlement :

« 1. Le présent règlement vise à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement, y compris la promotion de méthodes alternatives pour l'évaluation des dangers liés aux substances, ainsi que la libre circulation des substances dans le marché intérieur tout en améliorant la compétitivité et l'innovation.

2. [...]

3. Le présent règlement repose sur le principe qu'il incombe aux fabricants, aux importateurs et aux utilisateurs en aval de veiller à fabriquer, à mettre sur le marché ou à utiliser des substances qui n'ont pas d'effets nocifs pour la santé humaine ou l'environnement. Ses dispositions reposent sur le principe de précaution. »

4. Selon son article 2, paragraphe 1, sous b), le règlement REACH n'est pas applicable « aux substances, telles quelles ou contenues dans des mélanges ou des articles, qui sont soumises à un contrôle douanier, à condition qu'elles ne fassent l'objet d'aucun traitement, ni d'aucune transformation, et qui sont en dépôt temporaire, en zone franche ou en entrepôt franc en vue de leur réexportation, ou en transit ».

5. Le considérant 10 du règlement REACH explique cette exception comme suit :

« Les substances soumises à un contrôle douanier qui se trouvent en dépôt temporaire, dans des zones franches ou des entrepôts francs en vue d'une réexportation ou en transit ne sont pas utilisées au sens du présent règlement et devraient donc être exclues de son champ d'application [...] »

6. L'article 3, points 10 à 13, du règlement REACH définit différentes notions :

« 10. "importation" : l'introduction physique sur le territoire douanier de [l'Union] ;

11. "importateur" : toute personne physique ou morale établie dans [l'Union] qui est responsable de l'importation ;

12. "mise sur le marché" : le fait de fournir un produit ou de le mettre à la disposition d'un tiers, à titre onéreux ou non. Toute importation est assimilée à une mise sur le marché ;

13. "utilisateur en aval" : toute personne physique ou morale établie dans [l'Union], autre que le fabricant ou l'importateur, qui utilise une substance, telle quelle ou contenue dans un mélange, dans l'exercice de ses activités industrielles ou professionnelles. Un distributeur ou un consommateur n'est pas un utilisateur en aval. Un réimportateur exempté en vertu de l'article 2, paragraphe 7, point c), est considéré comme utilisateur en aval. »

7. L'article 5 du règlement REACH régit les conséquences d'un défaut d'enregistrement :

« Sous réserve des articles 6, 7, 21 et 23, des substances telles quelles ou contenues dans des mélanges ou des articles ne sont pas fabriquées dans [l'Union] ou mises sur le marché si elles n'ont pas été enregistrées conformément aux dispositions pertinentes du présent titre, lorsque cela est exigé. »

8. L'article 6, paragraphe 1, du règlement REACH établit une obligation d'enregistrement :

« Sauf disposition contraire du présent règlement, tout fabricant ou importateur d'une substance, telle quelle ou contenue dans un ou plusieurs mélange(s), en quantités de 1 tonne ou plus par an, soumet une demande d'enregistrement à l'Agence. »

9. La fonction de cette obligation d'enregistrement ressort des considérants 16, 17 et 19 du règlement REACH :

« (16) Le présent règlement fixe les devoirs et les obligations des fabricants, des importateurs et des utilisateurs en aval des substances telles quelles et des substances contenues dans des préparations ou des articles. Il est fondé sur le principe que le secteur doit produire, importer ou utiliser des substances ou les mettre sur le marché de façon responsable et avec la prudence nécessaire pour éviter, dans des conditions raisonnablement prévisibles, les effets néfastes sur la santé humaine et l'environnement.

(17) Toutes les informations disponibles et pertinentes sur les substances telles quelles et les substances contenues dans des préparations ou des articles devraient être recueillies pour contribuer à l'identification de leurs propriétés dangereuses, et des recommandations concernant les mesures de gestion des risques devraient être systématiquement communiquées par le canal des chaînes d'approvisionnement, dans la mesure de ce qui est raisonnablement nécessaire, pour éviter les effets néfastes sur la santé humaine et l'environnement [...]

[...]

(19) Par conséquent, les dispositions relatives à l'enregistrement devraient faire obligation aux fabricants et aux importateurs de produire des données sur les substances qu'ils fabriquent ou importent, d'utiliser ces données pour évaluer les risques liés à ces substances, ainsi que de développer et de recommander des mesures appropriées de gestion des risques. Pour garantir qu'ils remplissent effectivement ces obligations, et pour des raisons de transparence, les opérateurs qui demandent un enregistrement devraient présenter à l'Agence un dossier contenant l'ensemble des informations précitées. Les substances enregistrées devraient pouvoir circuler sur le marché intérieur. »

10. L'article 7 du règlement REACH régit l'enregistrement et la notification des substances contenues dans des articles, et l'article 8, la désignation de représentants exclusifs par des fabricants qui ne sont pas établis dans l'Union. Lorsqu'un tel représentant a été désigné, les importateurs des produits du fabricant sont considérés comme des utilisateurs en aval qui ne sont pas soumis à l'obligation d'enregistrement.

III. Les faits à l'origine du litige et la demande de décision préjudicielle

11. La demande de décision préjudicielle ainsi que d'autres informations fournies par la juridiction de renvoi sur demande de la Cour font ressortir les faits suivants.

12. Le 3 juillet 2019, Transvostok Group Limited (probablement établie à Chypre) a chargé au port de Kavkaz sur la côte russe de la mer Noire, pour le compte de Dreymoor Fertilizers Overseas PTE LTD (établie à Singapour ; ci-après « Dreymoor ») et de Belor Eurofert GmbH (établie à Bamberg, Allemagne ; ci-après « Belor »), un total de 7 873,167 tonnes d'urée sur le navire MV *HC SVEA KIM*. L'urée avait à l'origine été produite par une entreprise à Mary, au Turkménistan.

13. Le 7 juillet 2019, Triferto Belgium NV (établie à Gand, Belgique) (ci-après « Triferto ») a commandé à Dreymoor un total de 4 000 tonnes d'urée, CFR Gand (Incoterms 2010). Incoterms est une contraction du terme « International Commercial Terms » (clauses commerciales internationales). L'une de ces clauses est CFR, qui correspond à « cost and freight » (coût et fret). Elle signifie que le vendeur supporte le coût du transport, mais non le risque de perte des marchandises au cours du transport. Selon cet accord, le lieu de livraison est Gand.

14. Le 9 août 2019, Belor a importé dans l'Union européenne, à la demande de Dreymoor, la cargaison d'urée dans un entrepôt douanier à Gand. Belor y a chargé d'autres entreprises de diverses tâches relatives au débarquement et au stockage du chargement. Belor avait précédemment enregistré l'urée auprès de l'ECHA en tant qu'importateur au sens de l'article 6, paragraphe 1, du règlement REACH. Elle a également procédé à la déclaration douanière de la substance.

15. Après la première commande et demande de livraison, Triferto a fait l'achat et demandé la livraison, le 21 août 2019, de 700 tonnes supplémentaires, puis, le 26 août 2019, d'une nouvelle quantité de 1 176,173 tonnes provenant de cette cargaison, sous la clause CIF Gand (Incoterms 2010). CIF est l'abréviation de « cost, insurance and freight » et signifie que le vendeur ne supporte pas seulement les frais de transport, mais assure encore les marchandises.

16. Lors d'un contrôle effectué le 11 février 2020, le Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, ci-après le « FOD Volksgezondheid ») a appris que Triferto avait acheté à Dreymoor les quantités d'urée susmentionnées en 2019.

17. Il existe un contrat conclu entre Dreymoor et Belor dans lequel cette dernière confirme être responsable de l'importation physique d'urée à 46 % dans l'Union européenne, transportée par le navire MV *HC SVEA KIM,* « en application de la réglementation REACH ».

18. Le FOD Volksgezondheid estime toutefois que c'est Triferto, et non Belor, qui doit être considérée comme l'importateur au sens des dispositions combinées des articles 6 et 3 du règlement REACH. Il lui aurait donc incombé de procéder à l'enregistrement de l'urée, ce qu'elle n'a pas fait. Le FOD Volksgezondheid a infligé une amende d'un montant de 32 856 euros à Triferto.

19. Le FOD Volksgezondheid et Triferto ont saisi conjointement le rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen Afdeling Gent (tribunal de première instance de Flandre orientale, division de Gand, chambres civiles, Belgique) afin de faire contrôler la légalité de l'amende.

20. Dans ces circonstances, le rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen Afdeling Gent (tribunal de première instance de Flandre orientale, division de Gand, chambres civiles) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) L'article 6, paragraphe 1, et l'article 3, points 10 et 11, du règlement REACH doivent-ils être interprétés en ce sens qu'une obligation d'enregistrement incombe à la personne qui commande ou achète une substance auprès d'un fabricant non établi dans l'Union, même lorsque c'est une tierce partie qui accomplit en fait toutes les formalités aux fins de l'introduction physique de cette substance sur le territoire douanier de l'Union, ce tiers confirmant en outre expressément en assumer la responsabilité ?

Importe-t-il, pour répondre à la question qui précède, de savoir si la quantité commandée ou achetée de la substance ne représente qu'une partie (certes supérieure à une tonne) d'une cargaison plus importante de la même substance provenant du même fabricant non établi dans l'Union, introduite physiquement par ce tiers sur le territoire douanier de l'Union pour y être placée en entrepôt douanier ?

2) L'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement REACH doit-il être interprété en ce sens qu'une substance placée en entrepôt douanier (en étant inscrite sous le régime J, code 71 00, dans la case 37 du document administratif unique) est, elle aussi, exclue du champ d'application de ce règlement jusqu'à sa sortie ultérieure et son placement sous un autre régime douanier (par exemple, le régime de mise en libre pratique) ?

Dans l'affirmative, l'article 6, paragraphe 1, et l'article 3, points 10 et 11, du règlement REACH doivent-ils être interprétés en ce sens que l'obligation d'enregistrement incombe, dans une telle situation, à la personne qui a acheté directement la substance en dehors de l'Union et qui en demande la livraison (sans avoir auparavant introduit physiquement la substance sur le territoire douanier de l'Union), même si la substance a déjà été enregistrée par l'entreprise tierce qui l'a précédemment introduite physiquement sur le territoire douanier de l'Union ? »

21. Triferto, le gouvernement belge ainsi que la Commission européenne ont présenté des observations écrites et ont participé à l'audience qui s'est tenue le 12 octobre 2023.

IV. Analyse juridique

22. Par sa première question ainsi que par la seconde partie de sa seconde question, le rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen Afdeling Gent (tribunal de première instance de Flandre orientale, division de Gand, chambres civiles) souhaite savoir quelle personne doit être considérée, au sens de l'article 6, paragraphe 1, et de l'article 3, point 10, du règlement REACH, comme l'importateur d'une quantité de substance, tenu d'en faire l'enregistrement auprès de l'ECHA. Afin de clarifier cette question, il est utile d'examiner tout d'abord la première partie de la seconde question préjudicielle, qui vise à déterminer la date à laquelle la quantité de substance litigieuse a été importée dans l'Union.

A. Date de l'importation

23. Par la première partie de sa seconde question, la juridiction de renvoi souhaite savoir si des substances qui sont placées en entrepôt douanier (en étant inscrites sous le régime J, code 71 00, dans la case 37 du document administratif unique) sont exclues du champ d'application du règlement REACH jusqu'à leur sortie ultérieure et leur placement sous un autre régime douanier (par exemple, le régime de la mise en libre pratique).

24. Il peut paraître surprenant que cette question porte sur des réglementations douanières, mais cette circonstance s'explique par l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement REACH, qui exclut l'application de ce règlement aux substances soumises à certaines réglementations douanières.

25. Si cette exception était applicable en l'espèce, l'urée aurait certes, dans un premier temps, été introduite physiquement sur le territoire douanier de l'Union, mais n'aurait néanmoins pas encore été importée au sens de l'article 3, point 10, du règlement REACH, et ce aussi longtemps que l'article 2, paragraphe 1, sous b), de ce règlement exclut l'application dudit règlement et, partant, également celle de cette définition.

26. En pratique, cette question vise donc à déterminer si la quantité de substance litigieuse n'a été importée que lors de la remise à Triferto ou si elle l'a été dès l'instant où Belor l'a introduite pour la première fois sur le territoire douanier de l'Union et l'a placée dans un entrepôt douanier.

27. L'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement REACH prévoit que ce règlement ne s'applique pas aux substances « soumises à un contrôle douanier, à condition qu'elles ne fassent l'objet d'aucun traitement, ni d'aucune transformation, et qui sont en dépôt temporaire, en zone franche ou en entrepôt franc en vue de leur réexportation, ou en transit ».

28. Cette exception du règlement REACH vise les substances soumises à un contrôle douanier. Tel est le cas dans l'affaire au principal, puisque, selon la question préjudicielle, l'urée a été placée en entrepôt douanier (en étant inscrite sous le régime J, code 71 00, dans la case 37 du document administratif unique).

29. L'exception ne trouve toutefois à s'appliquer que si, de surcroît, en premier lieu, la condition négative tenant à l'absence de traitement ou de transformation de la substance en cause est remplie, et que si, en second lieu, la substance est soumise à l'un des trois régimes douaniers spécifiques.

30. La demande de décision préjudicielle ne comporte aucun élément attestant d'un traitement ou d'une transformation avant la remise de l'urée à Triferto. Il y a donc lieu de considérer que la condition négative était remplie dans l'affaire au principal.

31. Contrairement à la thèse du gouvernement belge, la deuxième condition n'était cependant pas remplie, à savoir l'application de l'un des trois régimes douaniers spéciaux.

32. Selon la question préjudicielle, l'urée a été placée en entrepôt douanier (en étant inscrite sous le régime J, code 71 00, dans la case 37 du document administratif unique). Le code 71 00 dans la case 37 du document administratif unique l'atteste également. Il indique en effet que les marchandises ont été placées sous le régime de l'entrepôt douanier (71) et qu'il n'y a eu aucun

régime précédent (00)[5].

33. Le stockage dans un entrepôt douanier est régi par le titre VII, chapitre 3, section 2, du règlement (UE) nº 952/2013[6] (articles 240 à 242). Il s'agit d'un régime douanier particulier. Ce n'est pas toutefois pas l'un des trois régimes douaniers spéciaux visés à l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement REACH.

34. Le dépôt temporaire de marchandises, visé à l'article 5, points 11 et 17, ainsi qu'aux articles 144 à 152 du code des douanes, est le premier régime douanier particulier visé à l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement REACH. Il s'agit là d'une alternative au placement sous un régime douanier, et donc aussi au stockage dans un entrepôt douanier.

35. Le deuxième régime douanier visé à l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement REACH est le placement en zone franche en vue de la réexportation. S'il est très proche du stockage dans un entrepôt douanier, il est néanmoins régi par une autre section du titre VII, chapitre 3, du code des douanes, à savoir la section 3 (articles 243 à 249, voir également article 5, point 14, mais pas article 270). Les deux formes de stockage sont des régimes douaniers particuliers. Ils s'excluent donc mutuellement.

36. Le placement en entrepôt franc, également mentionné à l'article 2, paragraphe 1, sous b), et au considérant 10 du règlement REACH, était encore soumis, dans l'ancien code des douanes[7] en vigueur lors de l'adoption du règlement REACH, aux mêmes règles que le placement en zone franche, mais l'entrepôt franc n'est plus prévu aujourd'hui. Un entrepôt franc n'est notamment pas assimilable à un entrepôt douanier, qui était également déjà prévu par l'ancien code des douanes et qui y était soumis à des régimes différents de ceux d'un entrepôt franc.

37. Dans la version en langue allemande de l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement REACH, le troisième régime douanier particulier est dénommé « Transitverkehr ». Or, cette notion ne figure pas dans le code des douanes. En revanche, les versions en langues anglaise et française de l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement REACH emploient la notion de « transit », qui est prévue dans les versions linguistiques correspondantes du code des douanes. Cette notion est désignée par le terme « Versand » dans la version en langue allemande du code des douanes. L'utilisation du terme « transitverkehr » dans la version en langue allemande procède donc, selon nous, d'une erreur de traduction.

38. Le transit comprend, en tant qu'alternative au stockage, d'autres régimes douaniers spécifiques qui sont régis par le titre VII, chapitre 2, du code des douanes et qui, de ce fait, excluent également le placement en entrepôt douanier.

39. En résumé, les substances placées en entrepôt douanier ne relèvent pas du champ d'application de l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement REACH, car elles ne sont soumises à aucun des régimes douaniers particuliers qui y sont visés. Le règlement est ainsi

5 Voir règlement délégué (UE) 2016/341 de la Commission, du 17 décembre 2015, complétant le règlement (UE) nº 952/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les règles transitoires pour certaines dispositions du code des douanes de l'Union lorsque les systèmes informatiques concernés ne sont pas encore opérationnels et modifiant le règlement délégué (UE) 2015/2446 (JO 2016, L 69, p. 1), notamment annexe D 1.

6 Règlement du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union (JO 2013, L 269, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) 2019/632 du Parlement européen et du Conseil, du 17 avril 2019 (JO 2019, L 111, p. 54) (ci-après le « code des douanes »).

7 Articles 166 à 181 du règlement (CEE) nº 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire (JO 1992, L 302, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) nº 648/2005 du Parlement européen et du Conseil, du 13 avril 2005 (JO 2005, L 117, p. 13).

applicable à de telles substances. Elles sont donc importées, au sens de la définition de l'article 3, point 10, de ce règlement, dès leur introduction physique sur le territoire douanier de l'Union et doivent ainsi faire l'objet d'un enregistrement auprès de l'ECHA dès avant cette date.

40. Cette conclusion est conforme à l'objectif de l'exception prévue à l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement REACH. En effet, ce règlement ne vise pas à réglementer les exportations de substances, mais seulement à assurer la libre circulation des marchandises et un niveau élevé de protection dans le marché intérieur [8]. Dans ce cadre, les fabricants, les importateurs et les utilisateurs en aval des substances doivent, conformément au considérant 16 dudit règlement, les produire, les importer ou les utiliser ou les mettre sur le marché de façon responsable et avec la prudence nécessaire pour éviter, dans des conditions raisonnablement prévisibles, les effets néfastes sur la santé humaine et l'environnement.

41. C'est la raison pour laquelle l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement REACH vise à exempter les produits des exigences de ce règlement lorsque, comme c'est le cas pour les trois régimes douaniers susmentionnés, il y a lieu de considérer qu'ils ne se trouvent que temporairement dans l'Union, sans y faire l'objet d'autres traitements ou transformations. Ainsi qu'il est indiqué au considérant 10 de ce règlement, ces substances ne sont pas utilisées au sens dudit règlement. Dans ce cas, il est peu probable que les risques associés à ces substances se réalisent dans l'Union. Les substances très dangereuses peuvent toutefois être soumises à des règles particulières [9].

42. Dès lors que la substance est traitée ou transformée dans l'Union, le règlement REACH doit en revanche s'appliquer afin d'assurer le niveau de protection recherché au sein de l'Union. En effet, dans ce cas, les mesures nécessaires doivent être prises pour que les risques liés à la substance ne se réalisent pas lors du traitement ou de la transformation. Que la substance ou les produits fabriqués avec celle-ci soient soumis à des régimes douaniers visant à une exportation ultérieure est en revanche sans incidence sur la gestion de ce risque.

43. Il y a donc lieu de répondre à la première partie de la seconde question préjudicielle que l'exception prévue à l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement REACH n'est applicable que si les substances concernées sont soumises à l'un des régimes douaniers particuliers qui y sont visés, à savoir le dépôt temporaire (article 5, points 11 et 17, et articles 144 à 152 du code des douanes), le placement en zone franche en vue de leur réexportation (article 5, point 14, et articles 243 à 249, mais non l'article 270, du code des douanes) ou le transit (articles 226 à 236 du code des douanes), et qu'elles ne font l'objet d'aucun traitement ni d'aucune transformation.

B. Détermination de l'importateur

44. Il convient à présent d'examiner si la personne qui commande ou achète une certaine quantité d'une substance auprès d'un fabricant non établi dans l'Union européenne doit être considérée comme l'importateur de celle-ci, au sens de l'article 6, paragraphe 1, et de l'article 3, point 10, du règlement REACH, lequel est tenu d'enregistrer cette substance auprès de l'ECHA.

[8] Voir arrêt du 27 avril 2017, Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, en particulier point 43).

[9] Voir, par exemple, règlement (UE) nº 649/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 4 juillet 2012, concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux (JO 2012, L 201, p. 60).

45. L'importation d'une substance est considérée comme une mise sur le marché en vertu de l'article 3, point 12, du règlement REACH. Comme, selon l'article 5 de ce règlement, une substance ne peut être mise sur le marché que si elle a été enregistrée, elle ne peut être importée qu'après l'enregistrement. L'article 21, paragraphe 1, dudit règlement prévoit même que l'importation n'est autorisée que si, dans les trois semaines suivant l'enregistrement, l'ECHA n'indique pas l'existence d'irrégularités dans le dossier d'enregistrement.

46. Quelle est toutefois la personne tenue de procéder à l'enregistrement ? Conformément à l'article 6, paragraphe 1, du règlement REACH, l'importateur d'une substance en quantité de 1 tonne ou plus par an soumet une demande d'enregistrement à l'ECHA. L'article 3, point 11, de ce règlement définit l'importateur comme étant toute personne physique ou morale établie dans l'Union qui est responsable de l'importation. L'importation est, quant à elle, en vertu de l'article 3, point 10, dudit règlement, l'introduction physique sur le territoire douanier de l'Union.

47. Lors de l'importation de substances, l'obligation d'enregistrement dépend donc de la personne qui est *responsable* de l'introduction physique sur le territoire douanier de l'Union.

48. En retenant le sens commun des mots, l'on pourrait imaginer un grand nombre de responsables. Si l'exception prévue à l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement REACH n'est pas applicable, l'équipage du navire MV *HC SVEA KIM,* et en particulier son capitaine, ainsi que l'entreprise de transport sont directement responsables de l'introduction physique. Il ressort toutefois de la demande de décision préjudicielle que la société Belor a importé la substance dans l'Union européenne, c'est-à-dire qu'elle a probablement mandaté et supervisé le transporteur. Cette société peut donc également être responsable de l'importation. Belor agit cependant pour le compte de Dreymoor, qui pourrait donc être elle-même responsable. Comme ce mandat repose, au moins en partie, sur le fait que Triferto avait déjà acheté et commandé une grande partie de la livraison, celle-ci pourrait aussi être responsable.

49. L'article 3, point 11, et l'article 6 du règlement REACH ne visent toutefois pas, contrairement, par exemple, au droit pénal, à identifier tous les responsables et à les sanctionner en fonction de leur participation à l'infraction. Selon le considérant 17 de ce règlement, il s'agit au contraire de veiller à ce que toutes les informations pertinentes disponibles sur les substances soient recueillies afin de contribuer à l'identification des propriétés dangereuses. Afin de répartir de manière appropriée la charge correspondant à la fourniture de ces informations entre les utilisateurs de la substance, toute quantité de substance fabriquée ou importée dans l'Union doit être enregistrée. Il est donc nécessaire, mais aussi suffisant, qu'une seule personne enregistre la quantité de substance en cause.

50. Le règlement REACH, et en particulier son article 3, point 11, est cependant d'une utilité limitée aux fins de l'identification de cette personne, puisque la notion de « responsable » est très large, ainsi que nous l'avons indiqué au point 48 des présentes conclusions. Le cercle des responsables est certes restreint par le fait que seules des personnes établies dans l'Union peuvent avoir la qualité d'importateur, ce qui exclut notamment Dreymoor et le transporteur, ainsi, peut-être également, que le capitaine et l'équipage du navire. Dans la présente affaire restent toutefois à tout le moins comme responsables potentiels Triferto et Belor.

51. Dans son guide de l'enregistrement, l'ECHA propose d'identifier l'importateur en fonction des circonstances de chaque cas. C'est sur cette base qu'elle s'appuie pour définir, à titre d'exemple, la personne devant être responsable dans certaines situations. Dans de nombreux cas, c'est le destinataire final des marchandises, c'est-à-dire celui qui a commandé et acheté la substance

importée, qui sera considéré comme l'importateur ; dans certaines circonstances, il pourra également s'agir de la personne qui organise l'importation [10]. La Commission et le gouvernement belge invoquent ce guide dans leurs observations.

52. L'ECHA n'est cependant pas autorisée à concrétiser l'article 3, point 11, du règlement REACH au moyen d'une interprétation contraignante, ce qu'elle souligne expressément dans son guide [11]. Ces lignes directrices ne sont donc pas contraignantes ; elles peuvent cependant fournir des indications utiles pour interpréter une notion juridique indéterminée, telle que celle du « *responsable* » de l'importation. Aussi paraît-il convaincant que le destinataire final de la livraison assumera souvent la responsabilité principale, puisqu'il a intérêt à ce que la livraison soit introduite dans l'Union. Sans son initiative, l'importation de la substance n'aurait généralement pas lieu. Le vendeur a certes lui-même souvent un tel intérêt, mais, en vertu de l'article 3, point 11, du règlement REACH, il ne sera pas considéré comme responsable dès lors que, comme en l'espèce, il n'est pas établi dans l'Union.

53. L'intérêt de l'acheteur à l'importation n'exclut toutefois pas qu'une autre personne, en l'espèce Belor, *endosse* la responsabilité en lieu et place du destinataire de la marchandise et devienne ainsi importateur, au sens de l'article 3, point 11, du règlement REACH, en se chargeant de l'obligation d'enregistrement.

54. Une simple déclaration, voire un contrat, ne saurait généralement suffire à cet effet, car il y aurait sinon lieu de craindre un contournement des obligations incombant à l'importateur en vertu du règlement REACH. Il convient notamment d'éviter que l'importateur effectif de la substance ne répartisse sa quantité importée entre différents « importateurs fictifs » restant tous en dessous du seuil de l'obligation d'enregistrement ou d'un seuil déclenchant la fourniture d'informations plus étendues. En effet, en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de ce règlement, seuls sont soumis à l'obligation d'enregistrement les importateurs qui importent plus d'une tonne par an, tandis que, conformément à l'article 12 dudit règlement, les obligations d'enregistrement s'accroissent en fonction de l'augmentation des quantités annuelles par importateur (10, 100 ou 1 000 tonnes).

55. L'enregistrement n'est d'ailleurs pas une simple formalité, mais représente un travail considérable. Ainsi, en vertu de l'article 10 et de différentes annexes du règlement REACH, le déclarant doit soumettre un dossier complet sur la substance et un rapport sur la sécurité chimique. Il est en outre soumis, après l'enregistrement visé à l'article 22 de ce règlement, à d'autres obligations d'information.

56. La prise en charge effective de la responsabilité et de l'obligation d'enregistrement suppose donc, à tout le moins, que les acteurs impliqués dans l'importation nourrissent une confiance légitime dans le fait que la personne assumant la responsabilité dispose des connaissances et des ressources nécessaires pour s'acquitter desdites obligations. Ces acteurs, en particulier l'auteur de la commande de la substance, ne sauraient s'y fier aveuglément, mais doivent faire preuve de la diligence requise lors du choix et obtenir la preuve, avant l'importation à tout le moins, que le déclarant a effectivement enregistré la quantité de substance auprès de l'ECHA.

[10] Agence européenne des produits chimiques (ECHA), Guide technique : enregistrement, août 2021, version 4.0, p. 21 et 22.

[11] Agence européenne des produits chimiques (ECHA), Guide technique : enregistrement, août 2021, version 4.0, p. 2. Voir arrêt du 13 juillet 2023, Commission/CK Telecoms UK Investments (C-376/20 P, EU:C:2023:561, point 123).

57. Dès lors que la personne endossant la responsabilité de l'importation s'est effectivement, comme en l'espèce, acquittée des obligations de l'importateur, c'est-à-dire, notamment, en enregistrant la livraison auprès de l'ECHA, et qu'elle a, en outre, également organisé de façon déterminante l'introduction physique de la livraison dans l'Union, et que rien n'indique qu'il y ait eu contournement ou violation d'obligations prévues par le règlement REACH, il paraît raisonnable d'admettre qu'elle en assume la responsabilité. Contrairement à la thèse du gouvernement belge, il n'est en revanche pas déterminant que cette prise en charge repose sur un contrat conclu avec l'acheteur de la marchandise ou sur d'autres circonstances, comme, en l'occurrence, l'accord conclu entre Dreymoor et Belor.

58. L'article 8 du règlement REACH prévoit même expressément la possibilité d'un accord avec un acteur non établi dans l'Union pour un cas particulier, à savoir celui où le fabricant d'une substance établie en dehors de l'Union désigne, d'un commun accord, une personne établie dans l'Union pour s'acquitter, en qualité de représentant exclusif, des obligations incombant aux importateurs. Les importateurs se voient ainsi dispensés de l'obligation d'enregistrement, puisqu'ils sont alors considérés comme des utilisateurs en aval.

59. Comme l'a également relevé la Commission lors de l'audience, ces règles relatives au représentant exclusif ne s'opposent pas à une prise en charge de l'obligation d'enregistrement dans d'autres cas. Il est vrai que le règlement ne contient pas de disposition comparable à l'article 8 du règlement REACH visant à permettre aux acteurs impliqués dans l'importation de convenir d'une personne remplissant l'obligation d'enregistrement. Comme le règlement ne précise cependant pas clairement la personne à laquelle cette obligation est imposée, mais tout en prévoyant concomitamment un enregistrement unique des quantités de substances importées, il doit être possible de s'accorder sur la personne qui endosse cette responsabilité.

60. Cette interprétation de l'article 3, point 11, et de l'article 6 du règlement REACH présente d'ailleurs l'avantage de couvrir également la situation dans laquelle une entreprise commerciale établie en dehors de l'Union, telle que Dreymoor, importe dans l'Union une quantité de substance produite par un autre fabricant sans y avoir déjà des acheteurs. Personne ne pourrait en effet enregistrer la livraison dans ce cas de figure, de sorte que l'importation serait juridiquement illicite. Une telle entreprise commerciale ne serait pas un fabricant de la substance et ne pourrait donc pas désigner un représentant exclusif conformément à l'article 8 de ce règlement. Elle ne pourrait pas davantage enregistrer elle-même la livraison, dès lors qu'elle n'est pas établie dans l'Union. Et si les acheteurs ne sont pas encore connus, ils ne peuvent pas non plus assumer la responsabilité de l'importation. Pour permettre de telles importations, il doit donc être possible qu'un acteur établi dans l'Union assume la responsabilité de l'importation.

61. Dans l'affaire au principal, une telle solution serait à tout le moins nécessaire pour les quantités que Triferto n'a achetées qu'après l'importation, y compris, éventuellement, pour la part de la cargaison, correspondant à 2 000 tonnes, dont le sort n'a pas été communiqué à la Cour. Il ressort en effet de la réponse apportée à la première partie de la seconde question préjudicielle qu'au moins les quantités ultérieurement vendues à Triferto avaient déjà été importées avant que le client ne soit connu.

62. Il convient donc de répondre à la première question préjudicielle et à la seconde partie de la seconde question préjudicielle que, en vertu de l'article 3, points 10 et 11, et de l'article 6 du règlement REACH, l'acheteur de plus d'une tonne d'une substance importée dans l'Union n'est

pas tenu d'enregistrer lui-même cette substance lorsqu'une autre personne établie dans l'Union a endossé la responsabilité de l'importation de la substance et a effectué l'enregistrement, et que rien n'indique qu'il y ait eu contournement des obligations liées à l'enregistrement de la substance.

V. Conclusion

63. Nous proposons donc à la Cour d'apporter la réponse suivante aux questions préjudicielles :

1) L'exception prévue à l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement (CE) nº 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) nº 793/93 du Conseil et le règlement (CE) nº 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission, tel que modifié par le règlement (UE) 2019/957 de la Commission, du 11 juin 2019, n'est applicable que si les substances concernées sont soumises à l'un des régimes douaniers particuliers qui y sont visés, à savoir le dépôt temporaire [article 5, points 11 et 17, et articles 144 à 152 du règlement (UE) nº 952/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 9 octobre 2013, établissant le code des douanes de l'Union, tel que modifié par le règlement (UE) 2019/632 du Parlement européen et du Conseil, du 17 avril 2019], le placement en zone franche en vue de leur réexportation (article 5, point 14, et articles 243 à 249, mais non article 270 du règlement nº 952/2013) ou le transit (articles 226 à 236 du règlement nº 952/2013), et qu'elles ne font l'objet d'aucun traitement ni d'aucune transformation.

2) En vertu de l'article 3, points 10 et 11, et de l'article 6 du règlement nº 1907/2006, l'acheteur de plus d'une tonne d'une substance importée dans l'Union n'est pas tenu d'enregistrer lui-même cette substance lorsqu'une autre personne établie dans l'Union a endossé la responsabilité de l'importation de ladite substance et a effectué l'enregistrement, et que rien n'indique qu'il y ait eu contournement des obligations liées à l'enregistrement de cette même substance.