CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO SAGGIO

présentées le 30 septembre 1999 *

1. Par recours au titre de l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE), la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE et de la directive 93/15/CEE du Conseil, du 5 avril 1993, relative à l'harmonisation des dispositions concernant la mise sur le marché et le contrôle des explosifs à usage civil [1] (ci-après la «directive»).

Le cadre normatif

2. L'article 9 de la directive prévoit un régime d'autorisation pour le transfert à l'intérieur de la Communauté des explosifs qu'elle vise à régir. Plus particulièrement, le paragraphe 3 de cet article prévoit que l'acheteur, destinataire des explosifs, doit obtenir, pour pouvoir réaliser leur transfert, une autorisation ad hoc de l'autorité compétente du lieu de destination. Cette autorité vérifie que le destinataire est légalement habilité à acquérir des explosifs et qu'il détient les licences ou autorisations nécessaires. Si l'autorité compétente autorise le transfert, «elle délivre au destinataire un document matérialisant l'autorisation de transfert comportant toutes les informations énoncées au paragraphe 7» (article 9, paragraphe 5).

En l'absence d'exigences particulières de sûreté publique, un État membre peut autoriser le transfert des explosifs sur son territoire ou sur une partie de celui-ci sans la fourniture préalable d'informations. L'autorité compétente du lieu de destination «délivre alors une autorisation de transfert valable pour une durée déterminée» (article 9, paragraphe 6).

3. Un régime d'autorisation est également prévu pour le transfert de munitions d'un État membre à un autre (articles 10 et suivants). L'autorisation est dans ce cas délivrée par l'État membre dans lequel se trouvent les munitions en question.

Le paragraphe 3 de l'article 10 stipule que chaque État membre «peut octroyer à des armuriers le droit d'effectuer des transferts de munitions à partir de son territoire vers un armurier établi dans un autre État membre sans autorisation préalable au sens du paragraphe 2. Il délivre à cet effet un

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 121, p. 20.

agrément valable pour une période de trois ans et pouvant être à tout moment suspendu ou annulé par décision motivée». Le paragraphe 4 dudit article prévoit en outre que «Chaque État membre communique aux autres États membres une liste des munitions pour lesquelles l'autorisation de transfert vers son territoire peut être donnée sans accord préalable».

4. Aux termes de l'article 11 de la directive, par dérogation aux articles 9 et 10, un État membre, «dans le cas de menaces graves ou d'atteintes à la sûreté en raison de la détention ou de l'emploi illicites d'explosifs ou de munitions... peut prendre toute mesure nécessaire en matière de transfert d'explosifs ou de munitions afin de prévenir cette détention ou cet emploi illicites».

En application de l'article 12 de la directive, les États membres sont tenus d'établir «des réseaux d'échange d'informations pour l'application» de la directive [2].

L'article 13 de la directive prévoit en outre que les questions relatives à son application sont examinées par un comité consultatif qui assiste la Commission, composé de représentants des États membres et présidé par le représentant de la Commission.

2 — L'article 14 de la directive prévoit, par ailleurs, que les États membres «tiennent à la disposition des autres États membres et de la Commission les informations mises à jour relatives aux entreprises du secteur des explosifs possédant une licence ou une autorisation...».

Faits et procédure

5. Les dispositions contenues dans les articles 9, 10, 11, 12, 13 et 14 de la directive devaient être mises en œuvre par les États membres, et communiquées à la Commission, avant le 30 septembre 1993 (article 19 de la directive).

À l'expiration de ce délai et en l'absence de toute communication du gouvernement français, la Commission a envoyé à ce dernier, le 13 avril 1994, une lettre de mise en demeure en lui faisant grief d'avoir manqué à l'obligation d'adopter les dispositions d'application de la directive et en lui demandant des informations à cet égard.

Le gouvernement français a répondu par lettre du 4 juillet 1994, en affirmant qu'un décret de transposition en matière d'explosifs à usage civil serait publié à l'automne 1995.

Le 26 novembre 1996, le gouvernement français a envoyé à la Commission le texte du décret n° 96-1046, du 26 novembre 1996 [3], qui mettait en œuvre les dispositions de la directive relatives à la mise sur le marché, au contrôle de conformité, au marquage CE des explosifs et aux sanctions applicables en cas d'inobservation des règles de marquage.

3 — *JORF* du 5 décembre 1996, p. 17695.

La Commission a néanmoins considéré que ce décret ne mettait pas en œuvre d'autres dispositions de la directive, et notamment celles relatives au transfert d'explosifs et de munitions dans la Communauté (articles 9, 10 et 11) ainsi que celles concernant les obligations d'information (articles 12 et 14).

N'ayant pas été informée par les autorités françaises de la transposition de ces autres dispositions, la Commission a adopté, le 30 avril 1997, un avis motivé au titre de l'article 169 du traité, qu'elle leur a communiqué.

6. En l'absence de réponse, la Commission a saisi la Cour du présent recours en lui demandant de constater que, en ne prenant pas, dans le délai prescrit les mesures nécessaires pour se conformer aux articles 9, 10, 11, 12 et 14 de la directive, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

Arguments des parties

7. Le gouvernement français conteste les conclusions de la Commission en invoquant, d'une part, en ce qui concerne les munitions, la transposition des dispositions pertinentes de la directive, et, d'autre part, eu égard aux explosifs, l'existence de difficultés objectives ayant fait obstacle à l'application des dispositions contenues dans l'article 9 de la directive.

Concernant le premier aspect, il fait valoir que les dispositions de l'article 10 de la directive relatives au transfert de munitions ont été transposées en droit interne par le titre V du décret n° 95-589, du 6 mai 1995, relatif à l'application du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions [4] (notamment par les articles 92, 93 et 94 de la section 2 du titre V). L'article 95 du décret n° 95-589 renvoie à un arrêté d'application la détermination des conditions d'octroi des autorisations préalables et des dérogations y relatives.

Conformément aux dispositions de l'article 12 de la directive, l'article 101 du décret n° 95-589 prévoit que le ministre chargé des douanes, dès l'adoption de l'arrêté d'application précité, devra transmettre à chaque État membre intéressé les informations concernant l'application des articles 9 et 10 de la directive.

Le gouvernement français a déposé en même temps que son premier mémoire le texte du projet d'arrêté d'application et a par ailleurs déclaré, au cours de l'audience, que ce projet, adopté par le gouvernement le 25 mai 1999, a été publié au Journal officiel du 4 juin et est applicable à partir du 15 juin 1999.

4 — *JORF* du 7 mai 1995, p. 7458.

La transposition de l'article 11 de la directive a été assurée, selon le gouvernement français, par l'article 80 du décret n° 95-589, lequel confère au ministre chargé des douanes le pouvoir de prendre toutes les mesures nécessaires en cas de menaces graves ou d'atteintes à l'ordre public en raison de la détention ou de l'emploi illicites d'explosifs ou de munitions.

Le gouvernement français fait valoir qu'il n'est pas resté inactif face aux difficultés soulignées plus haut. En effet, la délégation française a proposé, lors de deux réunions du comité consultatif institué sur la base de l'article 13 de la directive, qui se sont tenues respectivement le 6 décembre 1996 et le 23 avril 1998, l'adoption d'un document harmonisé pour le transfert des explosifs. Il ressortirait, selon lui, du procès-verbal de la réunion du mois d'avril 1998 qu'un projet de document harmonisé devrait être soumis au vote au sein du comité et faire ensuite l'objet d'une décision de la Commission. Le gouvernement français souligne que, jusqu'à ce jour, il n'y a eu ni vote du comité ni décision de la Commission.

8. En ce qui concerne les mesures d'application relatives au transfert des explosifs, le gouvernement français ne conteste pas la non-transposition des articles 9 et 11 de la directive. Il fait valoir, toutefois, qu'il a rencontré des difficultés objectives dans la mise en œuvre des dispositions de l'article 9. En particulier, il souligne l'inutilité et la nature provisoire de la transposition de l'article 9 si elle ne s'accompagne pas de l'adoption d'un document harmonisé valide comme autorisation de transfert. En l'état actuel, en effet, en cas de transfert d'explosifs vers la France, l'autorisation délivrée par ce pays pourrait ne pas être jugée valable par les autorités d'un autre État membre, cela aussi parce que la forme juridique du document est aujourd'hui très différente d'un pays à l'autre. Le gouvernement français souligne que, en cas de transfert de France vers un autre État membre, en l'absence de transposition par tous les États qui y sont obligés (causée, selon le gouvernement français, par les difficultés objectives précitées), le système prévu par la directive n'est pas actuellement en mesure de fonctionner et, pour réaliser les objectifs de la directive, la Commission devrait adopter une décision rendant obligatoire un document harmonisé d'autorisation.

Selon le gouvernement français, donc, l'absence de transposition de la directive en ce qui concerne le transfert des explosifs est dû à l'absence de clarté et de précision de ses dispositions. Cette lacune est dans une large mesure imputable à la Commission, laquelle n'a à ce jour pas adopté les mesures d'application auxquelles l'article 13 fait référence, circonstance qui résulte aussi du procès-verbal du comité.

9. La Commission conteste que la directive contienne une telle obligation. En effet, l'article 9 ne requiert en aucune façon l'adoption d'un document harmonisé comportant l'autorisation de transfert ni ne subordonne l'obligation de mettre en œuvre la disposition visée à une telle condition.

La Commission soutient en outre, contrairement à ce qu'a affirmé le gouvernement français, que les dispositions de la directive sont suffisamment précises et que, en tout cas, si elles ne l'étaient pas, cette circonstance ne pourrait pas justifier le non-respect de la part d'un État membre des obligations que lui impose le traité. La Commission ajoute que les éventuels retards des autres États membres dans la transposition de la directive ne peuvent pas être invoqués par un État membre pour justifier son propre manquement.

10. En ce qui concerne les dispositions de la directive concernant les munitions, la Commission souligne avant tout que le décret n° 95-589 ne lui a jamais été notifié, qu'elle n'en a eu connaissance qu'au cours de la procédure contentieuse et que cela constitue une violation de l'obligation de communication prévue par l'article 19 de la directive. La Commission a en outre fait valoir, au cours de la procédure orale, que l'arrêté d'application dudit décret ne lui a pas encore été formellement notifié.

En substance, selon la Commission, il est pour le moins incontestable que, à l'expiration du délai fixé par l'avis motivé, la République française n'avait pas encore achevé la transposition des dispositions concernant les munitions, et notamment de celles visées aux articles 10 et 12 de la directive.

Sur l'existence du manquement

11. On dira d'abord qu'est exclu du présent litige le moyen relatif à l'absence de transposition de l'article 14 de la directive concernant les informations relatives aux entreprises du secteur des explosifs possédant une licence ou une autorisation: la raison en est que, à la suite de la communication par le gouvernement français du décret de transposition du 10 février 1998 (*JORF* du 14 mars 1998, p. 3837), la Commission a renoncé, dans son mémoire en réplique, à ce moyen de recours [5].

12. Le manquement reproché à la République française, qui reste objet de litige et sur lequel donc la Cour devra se prononcer, comporte essentiellement deux aspects: l'absence de transposition, d'une part, des dispositions de la directive concernant le transfert des explosifs (articles 9, 11 et 12) et, d'autre part, des dispositions concernant le transfert de munitions (articles 10, 11 et 12).

Sur l'absence de transposition des dispositions relatives au transfert des explosifs

13. En ce qui concerne le premier aspect, nous dirons tout de suite que les arguments avancés par le gouvernement français à l'appui du défaut de transposition des

5 — Il y a lieu de préciser que ledit décret a été déposé par le gouvernement français avec son mémoire en défense.

dispositions de la directive ne peuvent pas être partagés.

Il convient en effet de considérer que le fait que la directive ne soit pas suffisamment précise, la Commission n'ayant pas adopté les mesures d'application s'y rapportant, qui peuvent se ramener en définitive à l'imposition d'un document harmonisé pour l'octroi des autorisations, ne peut faire disparaître l'obligation de transposer la directive et de le faire dans le délai fixé à cet effet.

À cet égard, il convient d'observer avant tout que l'adoption d'un document harmonisé ne figure nulle part dans la directive. Le fait qu'on a, au sein du comité consultatif, plusieurs fois souligné la nécessité d'adopter un tel document et que la Commission elle-même s'est prononcée en ce sens ne peut entraîner la suspension de l'obligation de mettre en œuvre l'article 9 de la directive. À cet égard, il suffit de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour [6], les déclarations inscrites au procès-verbal d'une réunion du Conseil lors de l'adoption d'une disposition du droit dérivé ne peuvent pas être retenues pour l'interprétation de la disposition adoptée lorsque le contenu de la déclaration ne trouve aucune expression dans le texte de la disposition en cause et n'a, dès lors, pas de portée juridique. Selon la même logique, les déclarations figurant dans le procès-verbal d'un comité institué sur la base d'une directive ne peuvent pas, à plus forte raison, être prises en considération dans l'interprétation des dispositions de celle-ci.

Il y a ensuite lieu de considérer que, contrairement à ce que semble soutenir le gouvernement français, il n'y a dans le texte de l'article 13 aucune allusion à la prétendue obligation pour la Commission d'adopter un tel acte. Cet article prévoit en effet uniquement l'obligation générale pour la Commission de soumettre au comité «un projet de mesures à prendre» dans le cadre de l'application de la directive, projet sur lequel le comité formule son avis, ainsi que l'obligation, également générale, pour la Commission d'arrêter des mesures «immédiatement applicables».

14. On ne saurait pas davantage partager la thèse du gouvernement français selon laquelle la non-transposition de l'article 9 de la directive serait en tout état de cause justifiée compte tenu de l'absence de transposition de cette disposition par les autres

6 — Arrêt du 26 février 1991, Antonissen (C-292/89, Rec. p. I-745, point 18). Dans un sens analogue, voir aussi les arrêts du 13 février 1996, Bautiaa et Société française maritime (C-197/94 et C-252/94, Rec. p. I-505, point 47), et du 29 mai 1997, VAG Sverige (C-329/95, Rec. p. I-2675, point 23).

États membres, et cela pour plusieurs raisons.

Cette affirmation, d'abord, ne repose pas sur des données certaines. Le contraire semble plutôt résulter du dossier. En effet, selon les déclarations du représentant de la Commission au cours de la phase orale, tous les autres États membres ont transposé la directive dans leur droit interne, y compris les dispositions de l'article 9.

En tout cas, selon la jurisprudence constante de la Cour, «un État membre ne saurait justifier l'inexécution des obligations qui lui incombent en vertu du traité par la circonstance que d'autres États membres auraient manqué et manqueraient également à leurs obligations. En effet, dans l'ordre juridique établi par le traité, la mise en œuvre du droit communautaire par les États membres ne peut être soumise à une condition de réciprocité» [7].

15. Il reste maintenant à examiner si, de façon générale, on peut reconnaître la nature de motif justificatif du manquement imputé à la République française au fait que ce pays aurait rencontré des difficultés d'ordre pratique dans la transposition de l'article 9.

Cet argument n'est pas fondé. Il suffit à cet égard de rappeler que la Cour a plusieurs fois affirmé que «des difficultés d'application apparues au stade de l'exécution d'un acte communautaire ne sauraient permettre à un État membre de se dispenser unilatéralement de l'observation de ses obligations» [8].

16. Ces remarques valent surtout quand la structure institutionnelle de la Communauté ou la structure de la réglementation en question offre «à l'État membre intéressé les moyens nécessaires pour obtenir qu'il soit raisonnablement tenu compte de ses difficultés, dans le respect des principes du marché commun et des intérêts légitimes des autres État membres» [9].

Cela se vérifie dans le cas d'espèce, étant donné que le comité consultatif visé à l'article 13 de la directive a précisément pour fonction d'examiner les questions relatives à l'application de la directive. C'est en effet dans le cadre de ce comité qu'il a été décidé d'adopter un document

7 — Arrêt du 9 juillet 1991, Commission/Royaume-Uni (C-146/89, Rec. p. I-3533). Voir aussi l'arrêt du 26 février 1976, Commission/Italie (52/75, Rec. p. 277).

8 — Arrêt du 7 février 1979, Commission/Royaume-Uni (128/78, Rec. p. 419, point 10). Voir aussi l'arrêt du 12 juillet 1990, Commission/France (C-236/88, Rec. p. I-3163, point 17).

9 — Arrêt du 7 février 1979, Commission/Royaume-Uni, précité, point 10.

harmonisé pour faciliter la procédure de l'article 9.

Cependant, on ne saurait déduire de cet élément que cet article n'est pas clair en soi et déjà applicable en droit interne, même sans lesdites mesures d'application. Cela est du reste démontré par la circonstance que, exception faite pour la République française, les États membres ont transposé la disposition en cause dans leur ordre juridique respectif.

Il convient en outre d'observer que le fait que la République française a proposé de modifier ou compléter cette disposition par l'adoption d'un document harmonisé et que la Commission s'est employée à présenter un projet en ce sens ne peut, conformément à ce qu'a affirmé la Cour dans l'arrêt du 12 février 1987, Commission/Belgique [10], faire disparaître son manquement.

Sur ce point, il y a également lieu de rappeler que, selon la Cour, « le fait que les institutions communautaires procèdent à des modifications des directives ne suffit pas pour dispenser les États membres de l'obligation de s'y conformer dans les délais impartis » [11].

17. Il en résulte que les difficultés invoquées par le gouvernement français ne sont pas de nature à justifier le non-respect des obligations que lui impose le droit communautaire.

Sur l'absence de transposition des dispositions relatives au transfert des munitions

18. À cet égard, il faut avant tout rappeler que ce n'est qu'au cours de la phase orale que le gouvernement français a fait savoir que l'arrêté d'application du décret n° 95-589 [12] a été adopté le 25 mai 1999.

19. Le fait que cet arrêté puisse avoir achevé le processus de transposition en droit national des dispositions relatives au transfert des munitions est voué à rester sans influence sur l'issue de l'affaire. C'est en effet le délai fixé dans l'avis motivé qui délimite, même dans le temps, le manquement de l'État, de sorte que le respect tardif

10 — 306/84, Rec. p. 675, point 7.

11 — Arrêt du 1er juin 1995, Commission/Italie (C-182/94, Rec. p. I-1465, point 6). Voir aussi l'arrêt du 12 mars 1998, Commission/Allemagne (C-344/96, Rec. p. I-1165, point 9).

12 — On rappellera que la Commission n'a eu connaissance du texte du décret n° 95-589 qu'avec le dépôt du mémoire en défense du gouvernement français en l'espèce.

de ses obligations, qu'il soit antérieur à l'introduction du recours ou intervienne pendant l'instance, ne fait pas perdre son intérêt à l'action, sauf si la Commission renonce à son recours, ce qui, en l'espèce, au moins sur ce point, n'est pas le cas [13].

20. Il ne reste donc qu'à constater que, à l'expiration du délai en question, la République française n'avait pas encore adopté les mesures d'application de la directive qui figurent désormais dans le décret précité. Ce dernier, dont les dispositions relatives aux articles 10 et 11 de la directive étaient précisément subordonnées, quant à leur application, à l'adoption de l'arrêté visé, ne peut certainement pas être considéré comme un acte normatif apte à transposer ces articles de façon complète et précise [14]. Cette thèse est conforme à ce qu'a affirmé la Cour dans l'arrêt du 18 décembre 1997, Commission/Belgique [15], à savoir que des dispositions nationales ne contenant aucune disposition matérielle de transposition de la directive, mais se bornant à habiliter une autorité à adopter ultérieurement les dispositions matérielles nécessaires, ne sauraient être considérées comme opérant une transposition pleine et précise de la directive.

21. Mais, même dans l'hypothèse où la Commission entendrait renoncer à l'instance sur ce point, à savoir eu égard à l'absence de transposition des dispositions relatives au transfert des munitions, l'absence de transposition des dispositions relatives au transfert des explosifs resterait en tout état de cause prouvée et non justifiée. Il ne peut donc y avoir aucun doute sur la violation par la République française des obligations découlant pour elle de l'article 189 du traité CE (devenu article 249 CE) et de la directive. En effet, comme on le sait, la directive lie les États quant aux résultats à atteindre, sans toutefois que les États concernés puissent ne mettre en œuvre que certains de ces résultats [16].

Sur les dépens

22. En application de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il en est conclu en ce sens. La Commission en ayant fait la demande, la République française doit être condamnée aux dépens.

13 — Voir arrêts du 21 juin 1988, Commission/Belgique (283/86, Rec. p. 3271, point 6), et du 17 septembre 1987, Commission/Pays-Bas (291/84, Rec. p. 3483). La Cour a aussi déclaré que, lorsque le manquement est éliminé tardivement, « la poursuite de l'action conserve un intérêt, en vue d'établir la base d'une responsabilité qu'un État membre peut être dans le cas d'encourir, en conséquence d'un manquement, à l'égard d'autres États membres, de la Communauté ou de particuliers » (arrêt du 18 janvier 1990, Commission/Grèce (C-287/87, Rec. p. I-125).

14 — L'article 80 du décret précité, qui a transposé l'article 11 de la directive, tout en n'apparaissant pas formellement subordonné à l'adoption d'un arrêté d'application, n'a lui aussi de valeur pratique qu'à partir du moment où les dispositions visées à l'article 10 s'appliquent.

15 — C-263/96, Rec. p. I-7453, point 26. Voir aussi l'arrêt du 28 février 1991, Commission/Allemagne (C-131/88, Rec. p. I-825).

16 — Voir nos conclusions présentées le 1er octobre 1998 dans l'affaire Commission/Luxembourg (C-409/97, non publiées au Recueil).

Conclusions

À la lumière des observations qui précèdent, nous suggérons à la Cour de:

— déclarer que, en ne prenant pas, dans le délai prescrit, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux articles 9, 10, 11 et 12 de la directive 93/15/CEE du Conseil, du 5 avril 1993, relative à l'harmonisation des dispositions concernant la mise sur le marché et le contrôle des explosifs à usage civil, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE;

— condamner la République française aux dépens.