ARRÊT DE LA COUR
17 mai 1994 *

Dans l'affaire C-41/93,

République française, représentée par M^mes^ Edwige Belliard, directeur adjoint à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et Catherine de Salins, conseiller des affaires étrangères au même ministère, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de France, 9, boulevard du Prince Henri,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M^mes^ Denise Sorasio, conseiller juridique, et Virginia Melgar, fonctionnaire national mis à la disposition du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georgios Kremlis, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

soutenue par

République fédérale d'Allemagne, représentée par MM. Ernst Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, et Roberto Hayder,

* Langue de procédure: le français.

Regierungsdirektor au même ministère, en qualité d'agents, Bundesministerium für Wirtschaft, Villemombler Str. 76, D-W-5300 Bonn,

et

Royaume de Danemark, représenté par M. Jørgen Molde, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade du Danemark, 4, boulevard Royal,

parties intervenantes,

ayant pour objet l'annulation de la décision de la Commission, du 2 décembre 1992 fondée sur l'article 100 A, paragraphe 4, du traité CEE, confirmant la réglementation allemande relative à l'interdiction du pentachlorophénol (JO C 334, p. 8),

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida et M. Diez de Velasco, présidents de chambre, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn (rapporteur) et J. L. Murray, juges,

avocat général: M. G. Tesauro,
greffier: M^{me} D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 7 décembre 1993, au cours de laquelle la Commission a été représentée par M. Jean-Louis Dewost, directeur général du service juridique, et M^me^ Virginia Melgar, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 26 janvier 1994,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 9 février 1993, la République française a, en vertu de l'article 173, premier alinéa, du traité CEE, demandé l'annulation de la décision de la Commission du 2 décembre 1992, fondée sur l'article 100 A, paragraphe 4, du même traité, confirmant la réglementation allemande relative à l'interdiction du pentachlorophénol (JO C 334, p. 8).

2 Le pentachlorophénol (ci-après le « PCP ») est une substance chimique utilisée comme agent de traitement du bois, d'imprégnation des textiles industriels et de stérilisation des sols, comme bactéricide dans le tannage des peaux et l'industrie de la pulpe de papier et, enfin, comme molluscide dans le traitement des eaux industrielles. Le PCP est toxique pour l'homme par voie buccale, respiratoire et dermique; il est également très toxique pour l'environnement aquatique. Son utilisation est soumise à des restrictions diverses dans plus d'une trentaine de pays.

3 En 1987, conformément à la directive 83/189/CEE du Conseil, du 28 mars 1983, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques (JO L 109, p. 8), la République fédérale d'Allemagne a notifié à la Commission un projet de règlement limitant à 0,5% la teneur en PCP des préparations destinées au traitement du bois.

4 En réponse à cette notification, la Commission a indiqué qu'elle préparait une directive en cette matière et elle a demandé au gouvernement allemand de retarder de douze mois l'adoption de ce règlement.

5 Le 20 avril 1988, la Commission a présenté une proposition de directive du Conseil portant neuvième modification de la directive 76/769/CEE concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses (JO C 117, p. 14). Cette proposition limitait à 0,1% masse la teneur en PCP des substances et préparations mises sur le marché et prévoyait des dérogations dans trois cas limitativement énumérés.

6 Le 12 décembre 1989, la République fédérale d'Allemagne a adopté la Pentachlorphenolverbotsverordnung (règlement relatif à l'interdiction du pentachlorophénol, *Bundesgesetzblatt*, 1989, I, p. 2235), qui est entrée en vigueur le 23 décembre 1989.

7 Selon son article 1er, paragraphe 1, ce règlement s'applique au pentachlorophénol, au pentachlorophénolate de sodium ainsi qu'aux autres sels et composés de pentachlorophénol, aux préparations contenant globalement plus de 0,01% de ces substances et aux produits qui, à la suite de leur traitement au moyen de ces préparations, contiennent ces substances dans une concentration dépassant 5 mg/kg (ppm).

8 En application de l'article 2, paragraphe 1, de ce règlement, il est interdit de fabriquer, de mettre sur le marché ou d'utiliser, à des fins commerciales ou industrielles, dans le cadre de toute entreprise économique ou en employant des travailleurs, les substances visées à l'article 1er, paragraphe 1. Les exceptions à cette interdiction ne concernent que la fabrication et l'utilisation du PCP et de ses composés qui interviennent dans la synthèse d'autres substances ou se présentent comme un

sous-produit ou qui sont exclusivement destinés à des fins de recherche ou d'expérimentation scientifique, lorsque l'élimination sans risque des déchets est garantie et que des mesures de sécurité suffisantes ont été prises pour protéger les travailleurs et l'environnement. Ces dérogations sont soumises à une autorisation de l'administration.

9 Le 21 mars 1991, le Conseil a adopté, sur le fondement de l'article 100 A du traité, la directive 91/173/CEE portant neuvième modification de la directive 76/769/CEE concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses (JO L 85, p. 34, ci-après la « directive 91/173 »). Parmi les substances dangereuses visées par cette directive figure le PCP. Quatre gouvernements, dont le gouvernement allemand, ont voté contre l'adoption de cette directive.

10 L'article 1er de cette directive modifie l'annexe I de la directive 76/769/CEE (JO L 262, p. 201), en y ajoutant un point 23, selon lequel le PCP, ses sels et ses esters ne sont pas admis en concentration égale ou supérieure à 0,1 % masse dans les substances et préparations mises sur le marché. Des dérogations sont prévues, en substance, pour des produits et préparations destinés à être utilisés pour le traitement des bois, pour l'imprégnation de fibres et de textiles lourds, comme agents de synthèse et/ou de transformation dans des procédés industriels ainsi que pour des traitements spécifiques des bâtiments appartenant au patrimoine culturel des États. En application de la même disposition, ces dérogations sont réexaminées en fonction de l'évolution des connaissances et des techniques au plus tard trois ans après la mise en application de la directive.

11 Selon l'article 2 de la directive 91/173, les États membres communiquent à la Commission au plus tard le 31 décembre 1991 le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par cette directive et mettent en

vigueur, au plus tard le 1er juillet 1992, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour s'y conformer.

12 Le 2 août 1991, la République fédérale d'Allemagne a notifié à la Commission sa décision, fondée sur l'article 100 A, paragraphe 4, du traité, de continuer à appliquer ses dispositions nationales relatives au PCP au lieu de la directive 91/173. Cette notification a été transmise aux autres États membres pour avis. Le 10 février 1992, la France a transmis à la Commission ses observations sur cette notification.

13 Le 2 décembre 1992, la Commission a adopté la décision attaquée par laquelle elle confirmait les dispositions allemandes. Cette décision a été notifiée à tous les États membres.

14 A l'appui de son recours, la République française considère en premier lieu que c'est à tort que la Commission a confirmé le règlement allemand notifié et qu'elle a, par conséquent, violé l'article 100 A, paragraphe 4, du traité.

15 D'une part, les informations transmises par les autorités allemandes n'établiraient pas que les mesures limitant l'emploi du PCP étaient justifiées par des exigences importantes visées à l'article 36 du traité CEE ou relatives à la protection du milieu de travail ou de l'environnement ni que ces mesures étaient proportionnées au regard des entraves au commerce susceptibles d'en résulter.

16 D'autre part, le maintien, dans un État membre, de dispositions plus restrictives que celles prévues par les directives adoptées par le Conseil ne pourrait être justifié

au regard de l'article 100 A, paragraphe 4, que par des circonstances propres à cet État, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

17 En second lieu, le gouvernement français fait valoir que, par sa décision, la Commission a violé l'article 190 du traité CEE, parce qu'elle n'a pas démontré à suffisance de droit que les conditions auxquelles l'article 100 A, paragraphe 4, subordonne la confirmation de telles mesures étaient réunies.

18 Avant d'examiner ces moyens, il y a lieu d'analyser la procédure dont la décision litigieuse constitue l'aboutissement, de la resituer dans le système du traité, d'en préciser l'objectif et les modalités.

19 A cet égard, il y a lieu, tout d'abord, de constater que, parmi les finalités de la Communauté énoncées aux articles 2 et 3 du traité CEE, figure la création d'un marché commun. Selon une jurisprudence constante de la Cour, l'instauration du marché commun vise à éliminer toutes les entraves aux échanges intracommunautaires en vue de la fusion des marchés nationaux dans un marché unique réalisant des conditions aussi proches que possible de celles d'un véritable marché intérieur.

20 L'article 8 A du traité CEE (article 7 A du traité CE) prévoit que le marché intérieur est établi progressivement par des mesures arrêtées par la Communauté conformément à cet article et aux autres dispositions qui y sont énumérées, parmi lesquelles figure l'article 100 A.

21 Par dérogation à l'article 100 et sauf si le traité en dispose autrement, les dispositions de l'article 100 A s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 8 A.

22 Ces objectifs sont mis en oeuvre, selon l'article 100 A, paragraphe 1, par des mesures, dont des directives arrêtées par le Conseil selon la procédure y prévue et qui ont pour objet l'élimination des entraves aux échanges résultant des disparités entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres.

23 Dans ce système, l'article 100 A, paragraphe 4, permet toutefois à un État membre, si les conditions qu'il énonce sont réunies, d'appliquer une réglementation qui déroge à une mesure d'harmonisation adoptée selon la procédure prévue au paragraphe 1.

24 Comme cette faculté constitue une dérogation à une mesure commune poursuivant la réalisation d'un des objectifs fondamentaux du traité, à savoir l'élimination de tous les obstacles à la libre circulation des marchandises entre les États membres, elle est soumise, en vertu de l'article 100 A, paragraphe 4, au contrôle de la Commission et de la Cour de justice.

25 C'est à la lumière de ces considérations qu'il y a lieu d'examiner la procédure selon laquelle la Commission doit contrôler et, le cas échéant, confirmer les dispositions nationales qui lui sont notifiées par un État membre.

26 Tout d'abord, l'État membre qui, comme en l'espèce, a l'intention de continuer à appliquer, après l'expiration du délai de transposition ou après l'entrée en vigueur d'une mesure d'harmonisation visée à l'article 100 A, paragraphe 1, des dispositions nationales qui y dérogent, est tenu de les notifier à la Commission.

27 Ensuite, la Commission doit s'assurer que l'ensemble des conditions permettant à un État membre de se prévaloir de l'exception prévue à l'article 100 A, paragraphe 4, sont réunies. Elle doit, en particulier, vérifier si les dispositions en cause sont justifiées par les exigences importantes mentionnées au premier alinéa de l'arti-

cle 100 A, paragraphe 4, et ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre États membres.

28 La procédure prévue à cette disposition vise à assurer qu'aucun État membre ne pourra appliquer une réglementation nationale qui déroge aux règles harmonisées sans en avoir obtenu la confirmation par la Commission.

29 En effet, les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui sont de nature à entraver les échanges intracommunautaires seraient vidées de leur effet, si les États membres conservaient la faculté d'appliquer unilatéralement une réglementation nationale qui y déroge.

30 Un État membre ne sera, dès lors, autorisé à appliquer les dispositions nationales notifiées qu'après avoir obtenu de la Commission une décision les confirmant.

31 Il convient ensuite d'examiner en premier lieu si la décision de la Commission du 2 décembre 1992 répond aux exigences posées par l'article 190 du traité.

32 A cet égard, la Commission fait observer qu'elle a satisfait à ces exigences en constatant, dans sa décision, que la mesure allemande avait pour objectif la protection de la santé et de l'environnement, deux justifications mentionnées respectivement à l'article 36 et à l'article 100 A, paragraphe 4, du traité. En particulier, elle aurait souligné que la réglementation allemande visait à protéger les citoyens contre les risques de cancer liés aux dioxines.

33 Cet argument ne saurait être retenu.

34 Selon une jurisprudence constante, l'obligation de motivation, consacrée par l'article 190, impose que tous les actes concernés contiennent un exposé des raisons qui ont amené l'institution à les arrêter, de manière telle que la Cour puisse exercer son contrôle et que tant les États membres que les ressortissants intéressés connaissent les conditions dans lesquelles les institutions communautaires ont fait application du traité.

35 En l'occurrence, cette condition n'est pas remplie. Après avoir brièvement décrit, en ses trois premiers alinéas, le contenu et l'objectif de l'article 100 A, paragraphe 4, la deuxième partie de la décision du 2 décembre 1992, intitulée « appréciation », se borne, en son quatrième alinéa, à indiquer le contenu du règlement allemand et les dangers du PCP pour constater, à l'alinéa suivant, que la limite fixée par ce règlement est plus élevée et que cette marge de sécurité est justifiée par les exigences énoncées à l'article 100 A, paragraphe 4. Ensuite, après une référence, aux sixième et septième alinéas, à l'obligation de procéder, après trois ans, au réexamen de la directive 91/173, la décision constate, en son huitième alinéa, que le règlement allemand entrave le commerce. Enfin, dans le neuvième alinéa, la Commission conclut que le règlement allemand satisfait aux exigences de l'article 100 A, paragraphe 4, deuxième alinéa.

36 Il apparaît, dès lors, que la Commission s'est bornée à indiquer en des termes généraux le contenu et le but de la réglementation allemande et à constater qu'elle était compatible avec l'article 100 A, paragraphe 4, sans expliquer les raisons de fait et de droit pour lesquelles, selon elle, l'ensemble des conditions posées par l'article 100 A, paragraphe 4, devaient être considérées comme réunies dans le cas de l'espèce.

37 En conséquence, il y a lieu de constater que la décision attaquée ne satisfait pas à l'obligation de motivation prescrite par l'article 190 du traité et d'en prononcer l'annulation pour violation des formes substantielles, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres moyens soulevés par la requérante.

Sur les dépens

38 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La défenderesse ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) La décision de la Commission du 2 décembre 1992, confirmant la réglementation allemande relative à l'interdiction du pentachlorophénol, est annulée.

2) La Commission est condamnée aux dépens.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Diez de Velasco Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg

Kapteyn Murray

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 17 mai 1994.

Le greffier

R. Grass

Le président

O. Due