CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN MISCHO

présentées le 21 mars 2000 *

I — Question préjudicielle

1. Par ordonnance de renvoi du 17 décembre 1998, en application de l'article 177 du traité CE (devenu, après modification, article 234 CE), le Kammarrätten i Stockholm (cour d'appel administrative de Stockholm) vous a soumis la question préjudicielle suivante:

«Une interdiction d'utiliser du trichloréthylène à des fins professionnelles, comme celle décrite dans l'ordonnance de renvoi, est-elle, eu égard à sa finalité, une disposition compatible avec l'article 36 du traité CE et avec son application en droit communautaire, même lorsqu'elle est incompatible avec les dispositions de l'article 30?»

II — Le litige au principal

2. La loi suédoise 1985:426 relative aux produits chimiques [1] (ci-après la «loi 1985:426») dispose dans son article 12 que «le gouvernement, ou l'autorité administrative qu'il a désignée, peut interdire la manipulation, l'importation ou l'exportation d'un produit chimique pour des raisons spécifiques de protection de la santé ou de l'environnement».

3. Le gouvernement suédois, ainsi habilité, adopta le règlement 1991:1289 relatif à certains solvants contenant du chlore (ci-après le «règlement») [2].

4. L'article 2 dudit règlement prévoit que «la vente, la cession ou l'utilisation, à des fins professionnelles, des produits chimiques composés entièrement ou partiellement de chlorure de méthylène ou de trichloréthylène est interdite».

* Langue originale: le français.

1 — Lagen (1985:426) om kemiska produkter, remplacée par le code de l'environnement (Miljöbalken 1998:808) qui est entré en vigueur le 1er janvier 1999.

2 — Förordningen (1991:1298) om vissa klorerade lösningsmedel, remplacé par le règlement 1998:944 relatif aux interdictions et autres dispositions applicables à certains cas de manipulation, d'importation et d'exportation de produits chimiques, entré en vigueur le 1er janvier 1999.

5. L'interdiction d'utiliser du trichloréthylène à des fins professionnelles est entrée en vigueur le 1er janvier 1996.

6. L'article 3 du règlement permet cependant à la Kemikalieinspektionen [3] de prévoir, outre des dérogations générales à l'interdiction d'utilisation justifiées par des motifs spécifiques, des dérogations individuelles motivées par des raisons «particulières».

7. Sur base de ce règlement, la Kemikalieinspektionen a arrêté l'instruction KIFS 1995:6 concernant des dérogations aux interdictions contenues dans le règlement 1991:1289 [4] (ci-après les «dispositions KIFS 1995:6»), également applicables à partir du 1er janvier 1996.

8. Les dispositions KIFS 1995:6 prévoient à la fois une dérogation générale pour l'année 1996 à l'interdiction d'utilisation du trichloréthylène à des fins de recherche et d'analyse et la possibilité d'octroyer des dérogations particulières.

9. En effet, aux termes de l'article 1er, deuxième alinéa, des dispositions KIFS 1995:6, «durant l'année 1996, le trichloréthylène peut, en outre, être utilisé pour le dégraissage et le séchage dans le cadre d'activités présentant des difficultés transitoires ayant fait l'objet d'une déclaration en application des dispositions de l'article 4».

10. Conformément à l'article 4 des dispositions KIFS 1995:6, une entreprise qui connaissait des difficultés transitoires et estimait avoir besoin d'utiliser du trichloréthylène pour le dégraissage et le séchage durant l'année 1996 pouvait le faire sous certaines conditions. Il fallait, notamment, qu'elle eût déclaré l'utilisation envisagée auprès de la Kemikalieinspektionen, qu'elle n'eût pas commencé à utiliser la substance avant d'avoir reçu l'accusé de réception de sa demande et qu'elle eût acquitté les droits afférents, et que la demande indiquât, entre autres, pour chaque poste de travail, l'évaluation de la quantité de produit utilisée, les méthodes utilisées et les problèmes transitoires rencontrés et, surtout, de quelle manière et dans quel délai la requérante comptait les résoudre.

11. Aux termes de cet article, la requérante devait également indiquer si la demande valait aussi demande de dérogation pour la période postérieure à la période transitoire.

12. Enfin, l'article 5 des dispositions KIFS 1995:6 disposait que la «Kemikalieinspek-

3 — Inspection des produits chimiques.

4 — Kemikalieinspektionen föreskrifter om undantag fran förbud i fördordningen (1991:1289) om vissa klorerade lösningsmedel, KIFS 1995:6.

tionen notifiera une décision indiquant les cas dans lesquels l'utilisation de trichloréthylène déclarée en application de l'article 2 pourra également être autorisée après le 31 décembre 1996».

13. Les dispositions KIFS 1995:6 furent modifiées en 1996 et en 1997 par les instructions KIFS 1996:8 et 1997:3 [5].

14. Grâce à la modification intervenue en 1996, les sociétés qui avaient déclaré connaître des difficultés transitoires et qui avaient reçu une confirmation écrite de la Kemikalieinspektionen pouvaient continuer à utiliser du trichloréthylène pour le dégraissage et le séchage jusqu'au 31 mars 1997.

15. L'instruction KIFS 1997:3, entrée en vigueur le 1er avril 1997, comporte un nouvel article 1er, sous a), en vertu duquel, en principe, l'existence de raisons particulières doit être admise lorsque l'entreprise requérante prouve:

«1. qu'elle cherche en permanence des alternatives plausibles;

2. qu'aucune alternative applicable n'est encore disponible pour apporter une solution à son problème;

3. que l'utilisation qu'elle en fait n'entraîne pas d'expositions inacceptables.»

16. Depuis l'entrée en vigueur de cette modification, la Kemikalieinspektionen n'exige donc plus, comme c'était encore le cas pour les demandes introduites antérieurement, que le demandeur présente un plan indiquant quand et comment le trichloréthylène sera éliminé.

5 — Elles ont, entre-temps, été remplacées par les dispositions KIFS 1998:8, section 4, chapitre 9.

17. La société de droit suédois Toolex Alpha AB (ci-après «Toolex») fabrique des pièces d'outils servant à la production de disques compacts et utilise du trichloréthylène pour éliminer la graisse provenant des résidus de fabrication.

18. Elle était parmi les quelque 220 entreprises qui, en 1996 déjà, avaient sollicité le droit d'utiliser du trichloréthylène au-delà du mois de mars 1997.

19. Par décision du 18 juin 1996, la Kemikalieinspektionen rejeta la demande de Toolex, essentiellement au motif que cette dernière, comme environ 90 % des autres entreprises requérantes, ne pouvait pas présenter un plan indiquant comment et surtout quand l'utilisation du trichloréthylène serait supprimée.

20. Toolex s'est pourvue contre cette décision administrative devant le länsrätten i Stockholmsläns (tribunal administratif du département de Stockholm) qui, par jugement du 27 novembre 1996, l'a annulée au motif que la législation suédoise était en conflit sur ce point avec le droit communautaire.

21. À la suite de l'appel interjeté par la Kemikalieinspektionen, le Kammarrätten a déféré à la Cour la question préjudicielle qui nous occupe aujourd'hui.

22. Comme je viens de l'exposer, les règles suédoises concernant l'utilisation du trichloréthylène ont été modifiées à plusieurs reprises pendant que le litige au principal était pendant.

23. Après que les dispositions relatives aux dérogations eurent été modifiées le 1er avril 1997 en vertu des dispositions KIFS 1997:3, de nombreuses entreprises, y compris Toolex, dont les demandes devaient être rejetées en 1996, ont déposé une nouvelle demande d'autorisation pour la période postérieure au mois de mars 1997 et ont alors reçu, en application des nouvelles règles, l'autorisation d'utiliser du trichloréthylène.

III — Appréciation

24. Je concentrerai mon analyse sur les moyens avancés par le gouvernement suédois et la Commission, étant donné, d'une part, que Toolex, partie défenderesse au principal, s'est contentée, pour l'essentiel, de mettre l'accent sur les conséquences économiques néfastes que, selon elle, l'interdiction d'utilisation du trichloréthylène risque d'avoir sur de nombreuses entreprises en l'absence d'alternative satisfaisante et, d'autre part, que la Kemikalieinspektionen, partie requérante au principal, se rallie pour l'essentiel aux observations déposées par le gouvernement suédois.

A — *Appréciation par rapport au droit communautaire dérivé*

25. La Commission estime, tout d'abord, que le royaume de Suède a interdit l'utilisation du trichloréthylène à des fins professionnelles, afin de provoquer une reclassification de cette substance plus sévère que celle opérée par 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 de substances dangereuses [6] (ci-après la «directive 'classification'»). Elle est d'avis que le royaume de Suède contrevient de ce fait non seulement à la procédure prévue par l'article 31 [7], mais également à la clause de libre circulation de l'article 30 de la directive «classification», en vertu de laquelle: «Les États membres ne peuvent interdire, restreindre ou entraver, pour des raisons de notification, de classification, d'emballage ou d'étiquetage au sens de la présente directive, la mise sur le marché de substances si celles-ci répondent aux exigences de la présente directive.»

26. Le gouvernement suédois conteste cette vision des choses.

27. Je ne puis pas non plus me rallier au point de vue de la Commission. Il ne ressort, en effet, d'aucun élément du dossier ni des observations orales que le législateur suédois aurait interdit l'utilisation du trichloréthylène pour des raisons tenant à la notification, à la classification, à l'emballage ou encore à l'étiquetage de cette substance.

28. De plus, l'article 112 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la république d'Autriche, de la république de Finlande et

6 — JO 1967, 196, p. 1.

7 — Les articles 30 et 31 de la directive «classification» ont été introduits par la directive 92/32/CEE du Conseil, du 30 avril 1992, portant septième modification de la directive 67/548 (JO L 154, p. 1).

du royaume de Suède et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne [8], lu en combinaison avec les dispositions de l'annexe XII dudit acte, a prévu une période transitoire de quatre ans à compter de la date d'adhésion, prolongée jusqu'au 31 décembre 2000 par la directive 1999/33/CE du Parlement européen et du Conseil, du 10 mai 1999, modifiant la directive 67/548 en ce qui concerne l'étiquetage de certaines substances dangereuses en Autriche et en Suède [9], pendant laquelle la classification suédoise du trichloréthylène subsiste, bien qu'elle soit différente de la classification communautaire.

29. La Commission invoque ensuite la directive 76/769/CEE du Conseil, du 27 juillet 1976, 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 [10] (ci-après la «directive 'mise sur le marché'»), et le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil, du 23 mars 1993, concernant l'évaluation et le contrôle des risques présentés par les substances existantes [11] (ci-après le «règlement 'évaluation des risques'»).

30. Elle soutient que la combinaison de la directive «classification», de la directive «mise sur le marché» et du règlement «évaluation des risques» constituerait une réglementation communautaire relative au trichloréthylène apte à satisfaire à des exigences sévères et suffisamment développée pour rendre inutile ou disproportionnée toute interdiction nationale d'utiliser du trichloréthylène.

31. Il résulterait de l'arrêt du 14 octobre 1987, Commission/Danemark [12], que le législateur communautaire a réglé exhaustivement les questions concernant la notification, la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses et qu'il n'a pas laissé aux États membres la possibilité d'introduire d'autres mesures dans leur réglementation nationale. Par ailleurs, le trichloréthylène serait classé comme cancérigène au niveau le moins dangereux et ce classement serait assorti de prescriptions de sécurité et de protection des travailleurs.

32. Le gouvernement suédois souligne qu'à l'heure actuelle il n'existe pas de dispositions communautaires d'harmonisation relatives à l'utilisation du trichloréthylène.

33. La question qui se pose est dès lors de savoir si l'harmonisation en matière de

8 — JO 1994, C 241, p. 21, et JO 1995, L 1, p. 1.
9 — JO L 199, p. 57.
10 — JO L 262, p. 201.
11 — JO L 84, p. 1.
12 — 278/85, Rec. p. 4069.

substances dangereuses a une incidence sur la possibilité pour les États membres d'interdire l'utilisation du trichloréthylène à des fins professionnelles.

34. Vous avez en effet décidé de manière constante que, si le recours à l'article 36 du traité CE (devenu, après modification, article 30 CE) permet de maintenir des restrictions à la libre circulation des marchandises justifiées par des raisons qui constituent une exigence fondamentale reconnue par le droit communautaire, ce recours n'est toutefois plus possible lorsque des directives communautaires prévoient l'harmonisation des mesures nécessaires à la réalisation de l'objet spécifique visé par l'article 36 du traité [13].

35. Tel est-il le cas en l'espèce?

36. Il peut être déduit de l'avis 2/91, du 19 mars 1993 [14], que la directive «classification» contient des dispositions qui vont au-delà de ce que seraient des prescriptions minimales et que la Communauté a acquis une compétence exclusive dans le domaine couvert par cette directive.

37. Les dispositions exhaustives de la directive «classification» ne visent cependant qu'un domaine bien délimité qui se rapporte à la notification, à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des substances dangereuses. S'agissant de l'utilisation desdites substances, la directive «classification» se contente d'imposer l'apposition sur les emballages de conseils de prudence destinés à informer le grand public sur les mesures à adopter lors de la manipulation de ces substances.

38. Cette directive n'harmonise donc nullement les conditions de mise sur le marché et d'utilisation de ces substances dangereuses dans le processus de production.

39. La directive «mise sur le marché», en revanche, détermine s'il est nécessaire de prescrire certaines limitations à la mise sur le marché ou à l'utilisation de substances et de préparations dangereuses et impose aux États membres de prendre toutes les mesures utiles pour que les substances et préparations dangereuses indiquées à son annexe ne puissent être mises sur le marché ou utilisées qu'aux conditions qui y sont prévues.

40. Il n'est pas contesté que le trichloréthylène ne figure pas parmi les substances

13 — Arrêts du 23 mai 1996, Hedley Lomas (C-5/94, Rec. p. I-2553, point 18); du 30 novembre 1983, Van Bennekom (227/82, Rec. p. 3883, point 5); du 10 décembre 1985, Motte (247/84, Rec. p. 3887, point 11), et du 6 mai 1986, Muller e.a. (304/84, Rec. p. 1511, point 14).

14 — Rec. p. I-1061 (points 22 et suiv.), en rapport avec la convention n° 170 de l'Organisation internationale du travail concernant la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail.

et préparations dangereuses énumérées à l'annexe de la directive «mise sur le marché».

41. Faut-il en déduire que la directive «mise sur le marché» s'oppose à une réglementation nationale imposant des restrictions à l'utilisation du trichloréthylène?

42. Les éléments de réponse à cette question peuvent être déduits de l'arrêt Burstein [15], qui préfigure le cas d'espèce en ce qu'il vous était demandé d'interpréter la directive «mise sur le marché» dans une affaire semblable portant sur du pentachlorophénol (ci-après le «PCP»).

43. La Cour y a constaté, d'une part, que l'annexe de la directive «mise sur le marché», dans sa version originale, ne mentionne pas le PCP, ses sels et ses esters, et, d'autre part, que la République fédérale d'Allemagne a adopté en 1989 un règlement relatif à l'interdiction du PCP, en vertu duquel il était notamment interdit de mettre sur le marché ou d'utiliser à titre professionnel des produits qui, à la suite de leur traitement au PCP, contenaient une concentration supérieure à 5 mg/kg.

44. En 1991, le Conseil a adopté la directive 91/173/CEE, du 21 mars 1991, portant neuvième modification de la directive 76/769 [16], qui a modifié la directive «mise sur le marché», en introduisant une réglementation relative au PCP, que les États membres ont dû mettre en vigueur pour le 1er juillet 1992 au plus tard. Il y était prévu que le PCP, ses sels et ses esters ne sont pas admis dans les substances et préparations mises sur le marché en concentration égale ou supérieure à 0,1 % masse, sous réserve de certaines dérogations. La République fédérale d'Allemagne a cependant continué d'appliquer sa législation nationale plus sévère. La juridiction nationale demandait en substance si la valeur limite fixée à l'annexe I de la directive «mise sur le marché», telle que modifiée par la directive 91/173, ne s'appliquait qu'au PCP, à ses sels et à ses esters ainsi qu'aux préparations réalisées avec ces substances, ou si cette valeur devait également s'appliquer aux produits traités au moyen de ces substances ou préparations.

45. Vous avez dit pour droit que, en l'absence de dispositions contraires, les limitations apportées par la directive «mise sur le marché», telle que modifiée par la directive 91/173, ne s'appliquent pas aux produits traités avec de telles substances ou préparations [17], nonobstant le fait que ces dernières sont énumérées à l'annexe de la directive, «de sorte que les États membres demeurent en principe libres de fixer des

15 — Arrêt du 1er octobre 1998 (C-127/97, Rec. p. I-6005).

16 — JO L 85, p. 34.

17 — Voir arrêt Burstein, précité, points 24 et 31.

valeurs limites autonomes pour de tels produits».

46. Il ressort donc de cet arrêt que la directive «mise sur le marché» n'énonce que des dispositions minimales. Il s'ensuit qu'elle ne fait pas obstacle à la réglementation, par un État membre, de la mise sur le marché de substances qu'elle ne vise pas, à condition — est-il encore besoin de la rappeler — que cette compétence soit exercée dans le respect des dispositions du traité.

47. Le règlement «évaluation des risques» ne porte pas non plus atteinte à cette compétence des États membres. Son objet consiste à mettre en place une procédure d'évaluation des risques liés aux substances existantes et d'identification des substances prioritaires nécessitant une attention immédiate au niveau communautaire du fait des effets potentiels qu'elles pourraient avoir sur l'homme et l'environnement. Il entend faciliter la gestion de tels risques au niveau communautaire [18]. Le règlement «évaluation des risques» n'impose cependant pas d'obligations quant à l'utilisation de ces substances en général et du trichloréthylène en particulier. Conformément à l'article 11, paragraphe 3, il appartient, le cas échéant, à la Commission, sur la base de l'évaluation des risques et de la recommandation de stratégie établies dans le respect des dispositions du règlement, de proposer des mesures communautaires dans le cadre de la directive «mise sur le marché» ou dans le cadre d'autres instruments communautaires appropriés.

48. J'estime dès lors, au terme de ces réflexions, que la directive «classification», la directive «mise sur le marché» ainsi que le règlement «évaluation des risques», lus isolément ou en combinaison, ne font pas obstacle à la législation nationale litigieuse.

B — *Appréciation par rapport aux articles 30 du traité CE (devenu, après modification, article 28 CE) et 36 du traité*

49. Le gouvernement suédois soutient que, conformément à votre jurisprudence, et notamment aux arrêts Frans-Nederlandse

18 — Voir article 1er, paragraphe 1, sous b).

Maatschappij voor Biologische Producten [19], Sandoz [20] et Brandsma [21], à défaut d'harmonisation, il appartient aux États membres de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé et de la vie des personnes, tout en tenant compte des exigences qui découlent de la libre circulation des marchandises. Il estime qu'une large marge d'appréciation doit être laissée aux États membres à cet égard.

50. La Commission admet que, en l'absence d'une réglementation communautaire régissant le trichloréthylène, les États membres ont la possibilité de déterminer eux-mêmes le niveau de protection applicable, à condition toutefois que les mesures de protection soient nécessaires et proportionnées.

51. La Commission fait valoir que la réglementation suédoise peut avoir des effets restrictifs sur les échanges entre les États membres, le trichloréthylène n'étant, par ailleurs, pas produit en Suède, et qu'elle constitue dès lors une entrave à la libre circulation des marchandises.

52. Les parties s'accordent pour dire que la réglementation suédoise constitue une mesure d'effet équivalent au sens de l'article 30 du traité.

53. En effet, selon la formulation de l'arrêt Dassonville [22], constitue une mesure d'effet équivalent « toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire ».

54. La réglementation litigieuse est en effet susceptible d'entraîner une restriction du volume des importations de trichloréthylène, car elle vise à supprimer l'emploi du trichloréthylène dans les processus de production, ce qui en fait revient à limiter, sinon à faire cesser, son importation sur le territoire suédois. Si des dérogations peuvent être apportées, il ressort des mémoires déposés et des observations à l'audience qu'elles sont destinées à rester purement transitoires et limitées dans le temps, l'ob-

19 — Arrêt du 17 décembre 1981 (272/80, Rec. p. 3277).
20 — Arrêt du 14 juillet 1983 (174/82, Rec. p. 2445).
21 — Arrêt du 27 juin 1996 (C-293/94, Rec. p. I-3159).
22 — Arrêt du 11 juillet 1974 (8/74, Rec. p. 837).

jectif à long terme poursuivi par le législateur suédois restant inchangé.

55. Il se pose dès lors la question de savoir si cette réglementation peut être justifiée au regard de l'article 36 du traité.

56. L'article 36 du traité demeure applicable aussi longtemps que l'harmonisation des réglementations nationales n'est pas complètement réalisée [23].

57. Cette disposition permet aux États membres d'adopter des mesures restrictives de la libre circulation des marchandises dans la mesure où cela est ou demeure nécessaire pour atteindre les objectifs qu'elle vise [24]. Parmi ces objectifs, on trouve la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ainsi que la préservation des végétaux. Conformément à la seconde phrase de l'article 36 du traité, les interdictions et restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre États membres.

58. Les mesures nationales doivent être proportionnées au regard de l'objectif visé, ce qui signifie qu'elles doivent être nécessaires pour protéger efficacement la santé et la vie des personnes et l'environnement et entraver le moins possible la libre circulation des marchandises. L'objectif visé ne doit pas pouvoir être atteint par des mesures moins restrictives [25].

59. Le gouvernement suédois explique que, sur la base des données scientifiques disponibles dans les années 80, le trichloréthylène a fait l'objet, en 1988, d'un classement comme nocif et cancérigène dans la catégorie «carc. cat III R40» dans le cadre de la directive «classification».

60. À cette catégorie correspond la définition suivante: «substances préoccupantes pour l'homme en raison d'effets cancérigènes possibles, mais pour lesquelles les informations disponibles ne permettent pas une évaluation satisfaisante. Il existe des informations issues d'études adéquates sur les animaux, mais elles sont insuffisan-

23 — Voir arrêts du 7 mars 1989, Schumacher (215//87, Rec. p. 617, point 15); du 21 mars 1991, Delattre (C-369/88, Rec. p. I-1487, point 48); du 16 avril 1991, Eurim-Pharm (C-347/89, Rec. p. I-1747, point 26); du 8 avril 1992, Commission/Allemagne (C-62/90, Rec. p. I-2575, point 10); du 1er juin 1994, Commission/Allemagne (C-317/92, Rec. p. I-2039, point 14), et du 10 novembre 1994, Ortscheit (C-320/93, Rec. p. I-5243, point 14). Voir également les arrêts Motte, précité, point 16; Muller e.a., précité, point 14, et du 13 décembre 1990, Bellon (C-42/90, Rec. p. I-4863, point 10).

24 — Voir, notamment, arrêts du 15 décembre 1976, Simmenthal (35/76, Rec. p. 1871, point 24), et du 5 octobre 1977, Tedeschi (5/77, Rec. p. 1555, point 34).

25 — Voir arrêts du 8 avril 1992, Commission/Allemagne, précité, points 10 et 11, et Ortscheit, précité, points 16 et 17.

tes pour classer la substance dans la deuxième catégorie».

61. Le gouvernement suédois signale en outre que, en 1996, le trichloréthylène a, en plus, été rangé dans la phrase de risque «R52/53». Cette classification indique que la substance est «nuisible pour les organismes aquatiques» et qu'elle «peut provoquer des effets à long terme sur le milieu aquatique».

62. Le gouvernement suédois fait valoir également que, depuis lors, les appréhensions se seraient renforcées. L'International Agency for Research on Cancer de l'Organisation mondiale de la santé, notamment, aurait présenté des preuves limitées du caractère cancérigène du trichloréthylène ressortant d'études épidémiologiques sur l'homme et des preuves suffisantes ressortant d'études expérimentales menées sur des animaux. Le trichloréthylène ferait actuellement l'objet d'une évaluation des risques dans le cadre de la procédure instituée par le règlement «évaluation des risques». La majorité des experts scientifiques des États membres auraient estimé que la classification du trichloréthylène devrait être plus stricte. Le comité présidé par la Commission n'aurait cependant pas pu parvenir à un accord sur une évaluation.

63. Le gouvernement suédois ajoute que les niveaux de seuils de l'effet cancérigène du trichloréthylène chez l'homme n'existent pas ou ne peuvent pas être déterminés. Le trichloréthylène affecterait le système nerveux central, le foie et les reins et sa très grande volatilité contribuerait à multiplier les situations d'exposition qui pourraient facilement avoir des effets sur la santé. Son inhalation pourrait provoquer de la fatigue, des maux de tête ainsi que des troubles de la mémoire et de la concentration.

64. Il fait observer que la réglementation s'insère dans un programme gouvernemental qui poursuit l'objectif d'empêcher les rejets de trichloréthylène. Elle serait justifiée au sens de l'article 36 du traité, car il serait nécessaire d'interdire l'utilisation à des fins professionnelles du trichloréthylène pour atteindre l'objectif visé. Son but serait de diminuer autant que possible les risques liés à l'utilisation du trichloréthylène, notamment en liaison avec l'utilisation du trichloréthylène pour le dégraissage et le séchage dans l'industrie mécanique, sans faire peser sur les entreprises des exigences allant au-delà de ce qui est raisonnable dans chaque cas. L'interdiction ne serait par ailleurs pas absolue, car des dérogations seraient accordées, à condition que l'utilisation n'entraîne pas d'exposition inacceptable et qu'il n'existe pas de solution de rechange acceptable. L'objectif visé ne pourrait être atteint qu'à travers des autorisations individuelles tenant compte des spécificités de chaque cas et permettant de connaître et de contrôler l'utilisation effective du produit, afin de trouver une solution alternative.

65. La réglementation n'irait donc pas au-delà de ce qui est nécessaire au regard des intérêts à protéger. De plus, elle serait efficace, car, depuis l'introduction de l'interdiction d'utiliser le trichloréthylène, le nombre de ses utilisateurs aurait diminué et des solutions de rechange moins nuisibles pour la santé et l'environnement auraient été trouvées.

66. À l'inverse, la Commission fait valoir que l'interdiction d'utilisation du trichloréthylène ne se justifie pas au regard de l'article 36 du traité. Il existerait en effet des mesures moins sévères pour atteindre l'objectif visé. Un État membre, désireux de protéger ses travailleurs et son environnement à un degré plus élevé que celui prévu par le droit communautaire, aurait, par exemple, la possibilité d'imposer une limite à la durée d'exposition.

67. L'article 36 du traité s'opposerait également aux dérogations prévues par la réglementation suédoise, car les critères d'octroi d'une autorisation d'utilisation ne seraient pas suffisamment objectifs et offriraient une vaste marge à l'arbitraire administratif. Les critères ne pourraient être qualifiés d'objectifs que si l'autorisation d'utilisation était subordonnée à la limitation de la durée d'exposition ou à des niveaux d'émission maximale.

68. À l'audience, le gouvernement suédois a fait valoir, sans être contredit par les autres intervenants, qu'il existe des dispositions nationales comportant une réglementation limitant l'exposition des travailleurs au trichloréthylène. Il en serait tenu compte au moment de l'appréciation des demandes de dérogation. Le gouvernement suédois cite, à titre d'exemple, les recommandations de la direction de la protection des travailleurs AFS, 96/2, qui stipulent, entre autres, que l'employeur doit veiller à ce que l'exposition moyenne pendant une période de 15 minutes ne dépasse pas 22 ppm ou 40 mg/m^3. En tout état de cause, la législation suédoise viserait également un objectif à long terme par l'introduction du principe de substitution consistant à remplacer ce qui est dangereux par ce qui l'est moins.

69. Que valent ces différents arguments?

70. Notons, en premier lieu, qu'il n'est pas soutenu que la réglementation suédoise se fonderait sur des considérations autres que la protection de la santé et de la vie des personnes ou la protection de l'environnement. Il résulte aussi de la classification donnée au trichloréthylène sur la base de la directive afférente que la dangerosité de ce

produit est réelle et qu'elle a été reconnue au niveau communautaire. On peut dès lors exclure l'hypothèse selon laquelle la réglementation suédoise introduirait une discrimination arbitraire ou constituerait une restriction déguisée du commerce entre États membres sous l'apparence d'une réglementation protectrice d'intérêts reconnus par l'article 36 du traité.

71. Quant à la jurisprudence relative à la justification de mesures nationales au titre de l'article 36 du traité pour des raisons de santé publique, elle est particulièrement abondante.

72. Ainsi, en matière d'utilisation d'additifs alimentaires, la Cour a considéré, dans l'arrêt Koninklijke Kaasfabriek Eyssen [26], qu'une disposition nationale interdisant l'utilisation d'un additif alimentaire déterminé, bien qu'elle ait pour effet d'entraver les échanges entre États membres, peut être légitimée au regard de l'article 36 du traité pour des raisons de protection de la santé humaine, compte tenu notamment des difficultés de détermination du seuil critique à partir duquel l'absorption de cette substance constituerait un risque sérieux pour la santé humaine.

73. Cet arrêt confirme qu'il existe des cas d'espèce où même une interdiction totale d'utiliser une substance nocive peut être justifiée au titre de l'article 36 du traité.

74. Il doit pouvoir en être ainsi, à plus forte raison, d'une interdiction d'utilisation assortie d'un système de dérogations, si par ailleurs les conditions d'attribution des autorisations dérogatoires satisfont à l'exigence de proportionnalité posée par l'article 36 du traité.

75. Rappelons que, antérieurement au 1er avril 1997, la délivrance de ces dérogations a été subordonnée à la réunion de quatre conditions: l'absence d'un produit de substitution moins dangereux, l'obligation pour le requérant de rechercher une solution de rechange moins nocive pour la santé publique et l'environnement, l'absence de situations d'exposition inacceptable au trichloréthylène et la communication d'un plan indiquant notamment la date et les méthodes de remplacement du trichloréthylène.

76. Des dérogations étaient accordées, conformément à l'article 3, paragraphe 2, du règlement, moyennant paiement d'une taxe administrative, tel que prévu à l'article 19 de la loi 1985:426.

26 — Voir arrêt du 5 février 1981 (53/80, Rec. p. 409).

77. Examinons donc ces différentes conditions au regard des exigences du principe de proportionnalité.

78. Le gouvernement suédois a longuement insisté sur les raisons qui ont amené le législateur suédois à élaborer la réglementation litigieuse qui est inspirée par ce que le gouvernement suédois a appelé le «principe de substitution», l'idée étant que l'emploi du trichloréthylène à des fins professionnelles doit être supprimé progressivement, mais totalement, par la substitution de produits moins nocifs.

79. Toolex est la seule intervenante qui critique le principe sous-jacent à la réglementation litigieuse. Elle se demande pourquoi le choix du gouvernement suédois s'est justement porté sur cette substance et se plaint des coûts engendrés pour les entreprises suédoises et de leur perte de compétitivité par rapport aux sociétés établies dans des États membres où l'utilisation du trichlorétylène est libre.

80. Le gouvernement suédois invoque quatre directives pour étayer son argumentation, en l'occurrence les directives 89/391/CEE du Conseil, du 12 juin 1989, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail [27], 90/394/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes au travail (sixième directive particulière au sens de l'article 16 paragraphe 1 de la directive 89/391) [28], 98/24/CE du Conseil, du 7 avril 1998, concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail (quatorzième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391) [29], et 1999/13/CE du Conseil, du 11 mars 1999, relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans certaines activités et installations [30].

81. Aucune de ces directives ne vise le cas d'espèce, mais elles ont en commun qu'elles prévoient chacune l'obligation pour un employeur de mettre en œuvre des mesures de protection des travailleurs, notamment sur la base d'un principe général de prévention qui consiste à éliminer ou diminuer les risques en remplaçant une substance à risque par d'autres, moins dangereuses.

82. Le principe de substitution n'est donc pas inconnu du droit communautaire et

27 — JO L 183, p. 1, voir l'article 6, paragraphe 2, sous f).
28 — JO L 196, p. 1, voir les articles 4 et 5.
29 — JO L 131, p. 11, voir l'article 6, paragraphe 2.
30 — JO L 85, p. 1.

l'on voit mal, dès lors que le risque pour la santé et l'environnement est établi, pourquoi un législateur national, dans le cadre de l'article 36 du traité, ne pourrait pas fonder sa législation sur un principe reconnu par le droit communautaire.

83. J'ajouterai, dans ce contexte, que vous avez déclaré, de façon constante, qu'il incombe aux autorités nationales de démontrer que leur réglementation est justifiée par des raisons de protection de la santé publique [31] et que l'existence d'un risque pour la santé doit être appréciée en tenant compte notamment des résultats de la recherche scientifique internationale [32].

84. Sans qu'il soit besoin de procéder à une analyse détaillée de la littérature scientifique produite par le gouvernement suédois, on rappellera que la dangerosité du trichloréthylène pour la santé et l'environnement a été constatée au niveau communautaire. Ceci n'est contesté par aucun des intervenants. Ils divergent uniquement sur le degré de dangerosité de cette substance.

85. Bien que la Commission fasse valoir que la réglementation suédoise va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de protection de la santé visé et que le législateur suédois aurait pu se limiter à imposer des valeurs maximales d'exposition au trichlorétylène, elle n'a pas pu faire état de données scientifiques qui permettraient de contredire l'affirmation du gouvernement suédois selon laquelle les seuils de toxicité du trichloréthylène ne sont pas connus.

86. Dès lors, se limiter à fixer des valeurs maximales ne résoudrait pas de manière satisfaisante les problèmes que pose l'utilisation du trichloréthylène.

87. Il ne saurait, par conséquent, être soutenu que subordonner l'octroi d'une autorisation dérogatoire à l'obligation pour le requérant de rechercher une solution de remplacement ou refuser une telle autorisation s'il existe un produit de substitution moins dangereux serait disproportionné par rapport aux objectifs poursuivis par l'article 36 du traité.

88. En outre, il ressort d'une jurisprudence constante que, «dans la mesure où les incertitudes subsistent en l'état actuel de la recherche scientifique, il appartient aux

31 — Voir, notamment, arrêt du 4 juin 1992, Debus (C-13/91 et C-113/91, Rec. p. I-3617, point 18, et la jurisprudence y citée).

32 — Voir, notamment, arrêts Muller e.a., précité, point 26; Bellon, précité, points 16 et 17, et du 16 juillet 1992, Commission/France (C-344/90, Rec. p. I-4719, points 9 et 10).

États membres, à défaut d'harmonisation complète, de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé et de la vie des personnes, tout en tenant compte des exigences de la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté » [33].

89. La Commission reproche encore à la réglementation litigieuse de comporter des critères qui ne seraient pas objectifs mais donneraient libre cours à une appréciation arbitraire de l'autorité administrative.

90. Les critères d'octroi de l'autorisation d'utilisation du trichloréthylène doivent être évalués à la lumière des principes que l'on peut dégager des arrêts Motte, Muller e.a. et Bellon [34], précités, qui, bien que rendus à l'occasion de litiges portant sur l'utilisation d'un additif alimentaire, me semblent avoir une portée plus générale.

91. Il découle de ces arrêts que le principe de proportionnalité exige que la procédure de délivrance d'autorisations administratives préalables soit aisément accessible aux opérateurs économiques. Elle doit se dérouler dans des délais raisonnables et comporter une voie de recours devant une instance juridictionnelle en cas de rejet de la demande d'autorisation par l'autorité nationale compétente [35].

92. Or, en l'espèce, comme le gouvernement suédois l'a confirmé à l'audience, même si l'appréciation des demandes se fait au cas par cas — ce qui, per se, n'implique aucunement que l'appréciation est arbitraire —, l'autorité administrative contrôle notamment le respect de la condition liée à l'absence d'exposition inacceptable au trichloréthylène par rapport à des valeurs maximales d'exposition limitatives prédéfinies.

93. De plus, le rejet d'une demande d'autorisation peut faire l'objet d'un recours judiciaire.

94. Par ailleurs, le gouvernement suédois fait valoir que toutes les demandes de dérogation introduites sur la base des nouvelles dispositions ont été acceptées et que, à l'heure actuelle, 150 entreprises disposent d'une autorisation d'utiliser du trichloréthylène.

33 — Voir, notamment, arrêts Bellon, précité; du 6 juin 1984, Melkunie (97/83, Rec. p. 2367, point 18), et du 27 avril 1993, Commission/Grèce (C-375/90, Rec. p. I-2055, point 19).

34 — Arrêts Motte, précité, point 25; Muller e.a., précité, point 26; Bellon, précité, points 16 et 17, et Commission/France, précité, points 9 et 10.

35 — Voir également arrêts du 15 octobre 1987, Heylens e.a. (222/86, Rec. p. 4097, points 14 à 17); du 7 mai 1991, Vlassopoulou (C-340/89, Rec. p. I-2357, point 22), et du 31 mars 1993, Kraus (C-19/92, Rec. p. I-1663, point 41).

95. La critique de la Commission n'est, dès lors, pas fondée.

96. En revanche, exiger, comme la Kemikalieinspektionen l'a fait pour les demandes introduites avant le 1er avril 1997, que le requérant établisse un plan indiquant la date à laquelle il n'aura plus recours au trichloréthylène était une condition disproportionnée. Comme il est extrêmement difficile de prévoir le progrès scientifique et technique, cette condition rendait l'attribution d'une autorisation dérogatoire pratiquement illusoire dans nombre de cas. Elle était en même temps superflue, car elle ne contribuait en rien à une meilleure réalisation des objectifs visés. D'ailleurs, au moment de codifier la pratique administrative existante, le législateur suédois a renoncé à cette obligation.

97. La Commission et Toolex font encore grief au législateur suédois de soumettre l'octroi des autorisations dérogatoires au paiement d'une taxe administrative qui, selon les éléments fournis, était de 1 000 SEK pour les entreprises qui avaient déclaré avoir des problèmes transitoires et de 2 500 SEK pour les entreprises qui avaient sollicité une autorisation d'utilisation valable après la période transitoire.

98. Si ce grief doit s'entendre comme critiquant la perception de toute taxe à l'occasion de l'octroi d'une dérogation individuelle, il n'est pas fondé.

99. En effet, dans son abondante jurisprudence sur les conditions auxquelles est soumis le recours par un État membre à l'article 36 du traité pour justifier des mesures restrictives de la libre circulation des marchandises, la Cour n'a jamais affirmé que, dès lors qu'un régime d'interdiction d'utilisation d'un produit importé n'est admissible au regard des articles 30 et 36 du traité que parce qu'il comporte la faculté pour les opérateurs économiques de solliciter des dérogations individuelles, celles-ci doivent être délivrées à titre gratuit.

100. S'il doit, en revanche, être compris comme critiquant le montant des droits réclamés pour l'octroi d'une dérogation, il peut s'autoriser de la jurisprudence de la Cour, qui a toujours exigé que les procédures d'obtention des dérogations soient facilement accessibles, ce qui suppose que les frais qu'elles entraînent pour l'opérateur ne soient pas d'un montant tel que soit découragée toute velléité de solliciter une dérogation et ne soient, en tout état de cause, pas fixés de manière arbitraire [36].

101. Mais la question de savoir si, en l'espèce, les montants prévus par la réglementation suédoise satisfont à ces exigences doit être tranchée par le juge national.

36 — Voir, notamment, les arrêts du 13 mars 1986, Mirepoix (54/85, Rec. p. 1067, point 16), et du 11 juin 1987, Gofette et Gilliard (406/85, Rec. p. 2525, point 10).

IV — Conclusion

102. Eu égard aux considérations qui précèdent, je vous propose de répondre à la question posée par la juridiction nationale que les articles 30 du traité CE (devenu, après modification, article 28 CE) et 36 du traité CE (devenu, après modification, article 30 CE) doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à ce qu'un État membre interdise l'utilisation du trichloréthylène à des fins professionnelles sur son territoire et soumette la délivrance d'autorisations dérogatoires individuelles à trois conditions cumulatives: recherche d'une solution alternative moins nocive pour l'environnement et la santé publique, non-disponibilité d'une telle solution alternative dans l'immédiat et absence de situations d'exposition inacceptables, à condition que cette autorisation dérogatoire puisse être obtenue au moyen d'une procédure facilement accessible, qu'elle ne dépende pas du paiement de taxes administratives excessives et que toute décision de refus d'autorisation soit susceptible d'un recours de nature juridictionnelle.