ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
16 septembre 1997 *

Dans l'affaire C-279/94,

Commission des Communautés européennes, initialement représentée par M. Antonio Aresu, puis par M. Paolo Stancanelli, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

République italienne, représentée par M. le professeur Umberto Leanza, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Italie, 5, rue Marie-Adélaïde,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en adoptant la loi n° 257 du 27 mars 1992 concernant les normes relatives à la cessation de l'utilisation de l'amiante, sans l'avoir notifiée à la Commission à l'état de projet, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 8, paragraphe 1, premier alinéa — ou, à titre subsidiaire, de l'article 9, paragraphe 1 —, de 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), telle que modifiée par la directive 88/182/CEE du Conseil, du 22 mars 1988 (JO L 81, p. 75),

* Langue de procédure: l'italien.

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. G. F. Mancini, président de chambre, J. L. Murray, G. Hirsch, H. Ragnemalm (rapporteur) et R. Schintgen, juges,

avocat général: M. N. Fennelly,
greffier: Mme L. Hewlett, administrateur,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 20 février 1997, au cours de laquelle la République italienne a été représentée par M. Pier Giorgio Ferri et la Commission par M. Paolo Stancanelli,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 20 mars 1997,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 13 octobre 1994, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE, un recours visant à faire constater que, en adoptant la loi n° 257, du 27 mars 1992, concernant les normes relatives à la cessation de l'utilisation de l'amiante (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, supplément ordinaire n° 87 du 13 avril 1992, p. 5, ci-après la « loi 257/92 »), sans l'avoir notifiée à la Commission à l'état de projet, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 8, paragraphe 1, premier alinéa — ou, à titre subsidiaire, de l'article 9, paragraphe 1 —, de 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), telle que modifiée par la directive 88/182/CEE du Conseil, du 22 mars 1988 (JO L 81, p. 75, ci-après la « directive »).

2 La loi 257/92 contient, notamment, les dispositions suivantes:

« Article premier — *Finalité*

1. La présente loi concerne l'extraction, l'importation, la transformation, l'utilisation, la commercialisation, le traitement et l'élimination, sur le territoire national, ainsi que l'exportation de l'amiante et des produits contenant de l'amiante et prescrit des normes pour la cessation de la production et du commerce, de l'extraction, de l'importation, de l'exportation et de l'utilisation de l'amiante et des produits contenant de l'amiante, pour la réalisation de mesures de décontamination et d'assainissement des zones touchées par la pollution provoquée par l'amiante, pour la recherche axée sur l'identification de matériaux de substitution et la reconversion de la production et pour le contrôle de la pollution provoquée par l'amiante.

2. Passé un délai de 365 jours à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, et sous réserve des différents délais prévus pour la cessation de la production et de la commercialisation des produits mentionnés dans le tableau annexé à la présente loi, l'extraction, l'importation, l'exportation, la commercialisation et la production d'amiante, de produits en amiante et de produits contenant de l'amiante, y compris ceux énumérés aux lettres c) et g) du tableau annexé à la présente loi, sont interdites.

...

Article 3 — *Valeurs limites*

1. La concentration en fibres d'amiante respirables sur les lieux de travail où on utilise, on transforme ou on élimine de l'amiante, sur les lieux où on effectue des assainissements, dans les locaux de l'unité de production où on utilise de l'amiante, ainsi que dans les locaux des entreprises autorisées à procéder aux opérations de traitement ou d'élimination de l'amiante ou d'assainissement des zones concernées ne peut dépasser les valeurs limites fixées par l'article 31 du décret-loi n° 277 du 15 août 1991, tel qu'il est modifié par la présente loi.

2. Les limites, les procédures et les méthodes d'analyse pour mesurer les valeurs de pollution de l'environnement par l'amiante, y compris les effluents liquides et gazeux contenant de l'amiante, s'entendent telles qu'elles sont définies par la directive 87/217/CEE du Conseil du 19 mars 1987. Le délai d'adaptation du décret-loi d'application de la directive précitée, dont il est question aux articles 1er et 67 de la loi n° 428 du 29 décembre 1990, est prorogé au 30 juin 1992.

3. D'éventuelles mises à jour ou modifications des limites mentionnées aux paragraphes 1 et 2 du présent article sont arrêtées, également sur proposition de la commission visée à l'article 4, par décret du ministre de la Santé, de concert avec le ministre de l'Environnement et avec le ministre de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat.

4. La lettre a) de l'article 31, paragraphe 1, du décret-loi n° 277 du 15 août 1991 est remplacée par le texte suivant:

'a) 0,6 fibre par centimètre cube pour la chrysotile'.

5. A l'article 31 du décret-loi n° 277 du 15 août 1991, le paragraphe 2 est abrogé.

...

Article 8 — *Classification, emballage, étiquetage*

1. La classification, l'emballage et l'étiquetage de l'amiante et des produits contenant de l'amiante sont régis par la loi n° 256 du 29 mai 1974, telle qu'elle a été modifiée et complétée par la suite, et par le décret présidentiel n° 215 du 24 mai 1988. »

3 La notion de règle technique, visée à l'article 8 de la directive, est définie à l'article 1er, point 5, de la même directive en ces termes:

« ... les spécifications techniques, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire, de jure ou de facto, pour la commercialisation ou l'utilisation dans un État membre ou dans une partie importante de cet État, à l'exception de celles fixées par les autorités locales. »

4 L'article 8, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive dispose:

« 1. Les États membres communiquent immédiatement à la Commission tout projet de règle technique sauf s'il s'agit d'une simple transposition intégrale d'une

norme internationale ou européenne, auquel cas une simple information quant à la norme concernée suffit; ils adressent également à la Commission une brève notification concernant les raisons pour lesquelles l'établissement d'une telle règle technique est nécessaire à moins que ces raisons ne ressortent déjà du projet. Le cas échéant, les États membres communiquent simultanément le texte des dispositions législatives et réglementaires de base principalement et directement concernées, si la connaissance de ce texte est nécessaire pour apprécier la portée du projet de règle technique. »

5 Estimant que la loi 257/92 comportait des règles techniques qui auraient dû, conformément à l'article 8, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive, lui être notifiées à l'état de projets, la Commission a, par lettre du 18 novembre 1992, mis le gouvernement italien en demeure de lui présenter ses observations.

6 Sans répondre formellement à cette lettre, le gouvernement italien a, par télex du 23 mars 1993, informé la Commission qu'il retirait la notification de la loi 257/92 qu'il avait faite au titre des aides d'État. Il n'est toutefois pas contesté entre les parties que la loi 257/92 n'a jamais été communiquée à la Commission aux fins de l'application de la directive.

7 La Commission a ensuite adressé, le 3 novembre 1993, un avis motivé à la République italienne dans lequel elle l'invitait à s'y conformer dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

8 La République italienne n'a pas répondu à l'avis motivé et n'y a donné aucune suite.

9 C'est dans ces conditions que la Commission a introduit le présent recours.

Sur la recevabilité

10 Par acte séparé déposé au greffe de la Cour le 19 janvier 1995, la République italienne a, en vertu de l'article 91 du règlement de procédure, soulevé une exception afin de voir déclarer la requête irrecevable.

11 La Cour a décidé, le 11 juillet 1995, de joindre l'exception d'irrecevabilité à l'examen du litige au fond.

12 A l'appui de son exception d'irrecevabilité, la République italienne invoque trois moyens.

Sur le premier moyen

13 La République italienne soutient que la lettre de mise en demeure est invalide au motif que la Commission n'y aurait pas identifié avec précision les dispositions de la loi 257/92 qui constituaient des règles techniques au sens de la directive. La qualification de « règle technique » se rapporterait non à la loi, mais aux dispositions qu'elle contient. En l'absence de définition de l'objet du litige, le gouvernement italien prétend qu'il n'a pas pu se défendre correctement ne pouvant identifier les règles techniques contenues dans la loi et, donc, les manquements qui lui étaient reprochés.

14 Il y a lieu de rappeler que, en vertu de l'article 169 du traité, la Commission ne peut saisir la Cour d'un recours en manquement qu'après avoir mis l'État membre

concerné en mesure de présenter ses observations. Ainsi, selon une jurisprudence constante, la lettre de mise en demeure a pour but, dans la phase précontentieuse de la procédure en manquement, de circonscrire l'objet du différend et d'indiquer à l'État membre, invité à présenter ses observations, les éléments nécessaires à la préparation de sa défense (voir notamment, arrêt du 17 septembre 1996, Commission/Italie, C-289/94, Rec. p. I-4405, point 15).

15 Si l'avis motivé, visé à l'article 169 du traité, doit contenir un exposé cohérent et détaillé des raisons ayant amené la Commission à la conviction que l'État intéressé a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité, la lettre de mise en demeure ne saurait être soumise à des exigences de précision aussi strictes, celle-ci ne pouvant nécessairement consister qu'en un premier résumé succinct des griefs. Rien n'empêche donc la Commission de détailler, dans l'avis motivé, les griefs qu'elle a déjà fait valoir de façon plus globale dans la lettre de mise en demeure (voir arrêt Commission/Italie, précité, point 16).

16 En l'espèce, la lettre de mise en demeure identifiait suffisamment le manquement reproché à la République italienne, lequel consistait dans l'adoption de la loi 257/92, qui, alors même que, selon la Commission, elle contenait des règles techniques, n'a pas été préalablement notifiée à l'état de projet à cette dernière, ainsi que l'exige la directive. Cette lettre a donc permis d'informer le gouvernement italien sur la nature des griefs qui lui étaient reprochés en lui donnant la possibilité de présenter sa défense. En outre, elle avait été précédée d'un télex envoyé le 26 février 1992 faisant déjà état de la position de la Commission.

17 Il s'ensuit que le premier moyen d'irrecevabilité doit être rejeté.

Sur le deuxième moyen

18 La République italienne soutient que l'avis motivé est également invalide. Dans l'avis motivé, la Commission a identifié trois règles techniques qui auraient dû être notifiées. Une telle identification tardive et sans motivation adéquate de ces trois règles techniques constitue une violation des droits de la défense et prive l'État destinataire du droit de connaître avec la précision exigée les griefs faits à son encontre et les moyens d'y remédier.

19 A cet égard, il y a lieu de rappeler que l'avis motivé doit contenir un exposé cohérent et détaillé des raisons ayant amené la Commission à la conviction que l'État intéressé a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité (voir arrêt du 11 juillet 1991, Commission/Portugal, C-247/89, Rec. p. I-3659, point 22).

20 Il ressort des termes de l'avis motivé qu'il répond à cette exigence. En effet, la Commission y a précisé les griefs contenus dans la lettre de mise en demeure, en identifiant les dispositions de la loi 257/92 qui étaient, selon elle, des règles techniques. Il en résulte que l'avis motivé a suffisamment précisé l'objet du recours.

21 Il s'ensuit que le deuxième moyen d'irrecevabilité doit également être rejeté.

Sur le troisième moyen

22 La République italienne soutient que la requête est irrecevable dans la mesure où il existe une divergence entre le contenu de la requête et celui de l'avis motivé. Selon

elle, l'objet du litige ne serait pas identique dans l'avis motivé et dans la requête. La Commission aurait déclaré dans l'avis motivé que la République italienne avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 8 et 9 de la directive, tandis que, dans la requête, elle aurait conclu à une violation de l'article 8 de la directive relatif à l'obligation de notification ou, à titre subsidiaire, à l'article 9 relatif à l'obligation de statu quo pesant sur les États membres une fois le projet notifié. Par conséquent, en soutenant que la République italienne avait uniquement violé l'article 8 et non l'article 9, la Commission aurait modifié l'objet du litige.

23 La Commission rétorque avoir correctement reformulé sa demande à la lumière de la jurisprudence de la Cour. Elle considère que le renvoi à l'article 9 n'est pas pertinent lorsqu'il est évident que, en l'absence de notification, seul l'article 8 a été violé. Toutefois, la Commission aurait souhaité se prémunir de l'éventuel développement de l'argument défensif qu'aurait pu utiliser le gouvernement italien selon lequel il aurait adressé, avant la procédure précontentieuse, le projet de loi au titre de l'article 93 du traité CE relatif aux aides d'État. Pour ce faire, la Commission n'aurait pas ajouté le grief tiré de l'article 9 — qui figurait déjà dans l'avis motivé — mais l'aurait relégué à un rôle subsidiaire.

24 Il est vrai que, selon une jurisprudence constante de la Cour, l'objet du recours introduit en vertu de l'article 169 du traité est circonscrit par la procédure précontentieuse prévue par cette disposition et que, par conséquent, l'avis motivé de la Commission et le recours doivent être fondés sur des griefs identiques (voir arrêt du 10 septembre 1996, Commission/Belgique, C-11/95, Rec. p. I-4115, point 73).

25 Cette exigence ne saurait toutefois aller jusqu'à imposer en toute hypothèse une coïncidence parfaite entre l'énoncé de l'objet du litige dans l'avis motivé et les conclusions de la requête, dès lors que l'objet du litige n'a pas été étendu ou modifié mais, au contraire, simplement restreint.

26 Il s'ensuit que le troisième moyen d'irrecevabilité doit également être rejeté, en sorte que le recours est recevable.

Sur le fond

27 La Commission considère que la loi 257/92 contient des règles techniques qui entrent dans le champ d'application de la directive. Ainsi, le simple fait d'interdire, à l'article 1er, paragraphe 2, de la loi 257/92, l'importation, l'exportation, la commercialisation et la production d'amiante, de produits en amiante et de produits contenant de l'amiante, tels qu'ils sont mentionnés dans l'annexe de la loi, constituerait en soi une règle technique au sens de l'article 1er de la directive. En outre, l'article 3 de cette loi contiendrait des règles techniques puisqu'il définit les valeurs limites tolérées de teneur en amiante ainsi que les procédures et les méthodes de mesure de ces valeurs. Enfin, l'article 8 de la loi 257/92 prévoirait d'appliquer à l'amiante et aux produits contenant de l'amiante les dispositions de la loi n° 256 du 29 mai 1974 (ci-après la « loi 256/74 ») et du décret présidentiel n° 215 du 24 mai 1988 (ci-après le « décret n° 215/88 ») pour leur classification, leur emballage et leur étiquetage. Par conséquent, cette dernière disposition constituerait également une règle technique puisqu'elle introduit des règles applicables aux produits au sens de l'article 1er, points 1 et 5, de la directive. La Commission en conclut que, lorsqu'une mesure générale, telle que la loi 257/92, contient des règles techniques, l'ensemble organique de la loi doit être communiqué. Si tel n'était pas le cas, il lui serait plus difficile, voire impossible, d'évaluer la portée des règles techniques et, en particulier, d'apprécier si elles sont susceptibles de créer des entraves aux échanges.

28 Sans même se prononcer sur l'argumentation de la Commission selon laquelle les articles 1er, 3 et 8 de la loi 257/92 constituent des règles techniques, la République italienne soutient que, en tout état de cause, cela ne suffit pas à rendre obligatoire la notification du texte complet de la loi 257/92 en tant que règle technique globale. En effet, même à supposer que ces dispositions constituent des règles techniques, cela ne saurait entraîner l'obligation de notifier l'intégralité de la loi. Il ressortirait en effet de l'article 9 de la directive que, une fois une règle technique notifiée à l'état de projet, il serait nécessaire de suspendre la procédure interne d'adoption jusqu'au terme de la procédure prévue par la directive. Ainsi, dans l'hypothèse où le texte complet de la loi 257/92 aurait dû être notifié, le Parlement italien aurait dû s'abstenir d'approuver et de mettre en vigueur des dispositions qui ne concernent nullement des règles techniques.

29 Il convient tout d'abord de vérifier si, comme le soutient la Commission, les articles 1er, 3 et 8 de la loi 257/92 constituent des règles techniques au sens de la directive.

30 En ce qui concerne l'article 1er, paragraphe 2, de la loi 257/92, il y a lieu de rappeler que cette disposition interdit l'extraction, l'importation, l'exportation, la commercialisation et la production d'amiante, de produits en amiante et de produits contenant de l'amiante, passé un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Une telle disposition, en ce qu'elle interdit la commercialisation et l'utilisation de l'amiante, constitue une règle technique que le gouvernement italien aurait dû communiquer conformément à l'article 8, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive.

31 S'agissant de l'article 3 de la loi 257/92, le paragraphe 1 établit notamment des valeurs limites de concentration en fibres d'amiante respirables sur les lieux de travail sur lesquels, notamment, l'amiante est utilisé, transformé ou éliminé. Le paragraphe 2 établit des limites, des procédures et des méthodes d'analyse pour mesurer les valeurs de pollution de l'environnement par l'amiante. Le paragraphe 3 attribue compétence au ministère de la Santé pour mettre à jour ou modifier les paragraphes 1 et 2. Les paragraphes 4 et 5 modifient ou abrogent d'anciennes valeurs limites.

32 Quant à l'article 8 de la loi 257/92, il prévoit que la classification, l'emballage et l'étiquetage de l'amiante et des produits contenant de l'amiante sont régis par la loi 256/74, telle qu'elle a été modifiée et complétée par la suite, et par le décret n° 215/88.

33 Il y a lieu de rappeler que, lorsque la Commission demande à la Cour de constater qu'un État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité, il lui appartient de rapporter elle-même la preuve du manquement allégué (arrêt du 16 décembre 1992, Commission/Grèce, C-210/91, Rec. p. I-6735, point 22).

34 Or, selon l'article 1er, point 5, de la directive, il convient d'entendre par les termes règle technique « ... les spécifications techniques, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire, de jure ou de facto, pour la commercialisation ou l'utilisation dans un État membre... ». Selon l'article 1er, point 1, de la directive, une « spécification technique » est une spécification qui figure dans un document définissant les caractéristiques requises d'un produit, telles que les niveaux de qualité ou de propriété d'emploi et la sécurité. L'article 3, paragraphe 1, de la loi 257/92 établit des valeurs limites de concentration en fibres d'amiante respirables sur les lieux de travail. Ne précisant pas une caractéristique requise d'un produit, cette disposition ne relève pas, a priori, de la définition de spécification technique et, partant, ne peut considérée comme une règle technique devant être notifiée à la Commission, conformément à l'article 8, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive. S'il est vrai que le respect des valeurs limites de la concentration en fibres d'amiante respirables prévues par l'article 3 de la loi 257/92 peut avoir des conséquences sur les caractéristiques du produit concerné, telles qu'elles sont prévues par l'article 1er, point 1, de la directive, il convient de relever que la Commission n'a pas démontré en quoi cela pouvait être le cas.

35 La Commission soutient que l'article 8 de la loi 257/92 étend à l'amiante l'application de dispositions qui, auparavant, ne s'appliquaient pas à ce produit. La République italienne prétend, au contraire, qu'il ne s'agit que d'un rappel des dispositions déjà applicables à l'amiante.

36 Or, si la Commission affirme que l'article 8 de la loi 257/92 constitue une règle technique nouvelle sans même démontrer en quoi cette disposition produit des effets juridiques distincts par rapport à la loi 256/74 et au décret n° 215/88, cités dans cet article 8, force est de constater qu'elle n'étaye cette affirmation d'aucun commencement de preuve. Par conséquent, l'argumentation de la Commission sur ce point doit être rejetée et il y a également lieu de conclure qu'il n'a pas été établi que cette disposition constitue une règle technique au sens de l'article 1er, point 5, de la directive.

37 Il résulte de ce qui précède que, en adoptant l'article 1er de la loi 257/92, sans l'avoir notifié à l'état de projet à la Commission, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 8, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive.

38 En ce qui concerne l'obligation pour le gouvernement italien de notifier le texte complet de la loi 257/92, en ce compris les dispositions qui ne constituent pas des règles techniques, il convient de rappeler qu'il ressort de l'article 8, paragraphe 1, premier alinéa, dernière phrase, de la directive que les États membres communiquent également à la Commission le texte des dispositions législatives et réglementaires de base principalement et directement concernées si la connaissance de ce texte est nécessaire pour apprécier la portée du projet de règle technique.

39 A cet égard, il convient de rappeler qu'il résulte de ce qui précède que de nombreuses dispositions de la loi 257/92 ne constituent pas des règles techniques au sens de l'article 1er, point 5, de la directive ni même des dispositions législatives et réglementaires de base qui concernent principalement et directement la règle technique contenue dans ladite loi, au sens de l'article 8, paragraphe 1, premier alinéa, de la même directive.

40 Il convient toutefois de préciser que l'objectif de l'article 8, paragraphe 1, premier alinéa, dernière phrase, de la directive est de permettre à la Commission d'avoir une information la plus complète possible sur tout projet de règle technique quant à son contenu, sa portée et son contexte général afin de lui permettre d'exercer, de la manière la plus efficace possible, les pouvoirs qui lui sont conférés par la directive.

41 Or, force est de constater que seule une communication intégrale de la loi 257/92 pouvait permettre à la Commission d'évaluer la portée exacte des règles techniques éventuellement contenues dans ladite loi, qui, comme son titre l'indique, concerne la cessation de l'utilisation de l'amiante.

42 Il convient toutefois de préciser que le simple fait de porter à la connaissance de la Commission l'ensemble des dispositions contenues dans la loi 257/92 n'empêche pas la République italienne de mettre en vigueur immédiatement, et donc sans attendre les résultats de la procédure d'examen prévue par la directive, les dispositions qui ne constituent pas des règles techniques.

43 Par conséquent, il y a lieu de constater que, en adoptant la loi 257/92, sans l'avoir notifiée à l'état de projet à la Commission, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 8, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive.

Sur les dépens

44 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La République italienne ayant succombé en la plupart de ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

1) En adoptant la loi n° 257 du 27 mars 1992 concernant les normes relatives à la cessation de l'utilisation de l'amiante, sans l'avoir notifiée à l'état de projet

à la Commission, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 8, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 83/189/CEE du Conseil, du 28 mars 1983, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, telle que modifiée par la directive 88/182/CEE du Conseil, du 22 mars 1988.

2) La République italienne est condamnée aux dépens.

Mancini Murray Hirsch

Ragnemalm Schintgen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 16 septembre 1997.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

G. F. Mancini