# ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

23 mars 2000 *

Dans l'affaire C-327/98,

**Commission des Communautés européennes**, représentée par MM. R. Wainwright, conseiller juridique principal, et O. Couvert-Castéra, fonctionnaire national mis à la disposition du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. C. Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

**République française**, représentée par M^me^ K. Rispal-Bellanger, sous-directeur à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et M. D. Wibaux, secrétaire des affaires étrangères au même ministère, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de France, 8 B, boulevard Joseph II,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le français.

ayant pour objet de faire constater que, en ne prenant pas, dans le délai prescrit, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux articles 9 à 12 et 14 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 (JO L 121, p. 20), la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. D. A. O. Edward, président de chambre, L. Sevón (rapporteur), C. Gulmann, J.-P. Puissochet et P. Jann, juges,

avocat général: M.A. Saggio,
greffier: M$^{me}$ D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 24 juin 1999,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 30 septembre 1999,

rend le présent

## Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 4 septembre 1998, la Commission des communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE), un recours visant à faire constater que, en ne prenant pas, dans le délai prescrit, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux articles 9 à 12 et 14 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 (JO L 121, p. 20, ci-après la « directive »), la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE.

2 L'article 9 de la directive, qui réglemente le transfert des explosifs, prévoit notamment que le destinataire des explosifs doit obtenir une autorisation de transfert de l'autorité compétente du lieu de destination. Le document matérialisant l'autorisation de transfert doit accompagner les explosifs jusqu'au point prévu de leur destination et être présenté à toute réquisition des autorités compétentes.

3 L'article 10 de la directive, qui régit le transfert des munitions, soumet ce dernier à la délivrance d'un permis par l'État membre dans lequel se trouvent les munitions. Des dispositions particulières sont toutefois applicables au transfert de munitions entre armuriers.

4 L'article 11 de la directive prévoit notamment que, par dérogation aux articles 9 et 10, un État membre, en 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 relevant de la directive, peut prendre toute mesure nécessaire en matière de transfert d'explosifs ou de munitions afin de prévenir cette détention ou cet emploi illicites.

5 Aux termes de l'article 12, paragraphe 1, de la directive:

«Les États membres établissent des réseaux d'échange d'informations pour l'application des articles 9 et 10. Ils indiquent aux autres États membres et à la Commission les autorités nationales qui sont chargées de transmettre ou de recevoir des informations et d'appliquer les formalités prévues auxdits articles 9 et 10.»

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

7 Enfin, l'article 14 de la directive contient des dispositions relatives à l'échange des informations sur des entreprises du secteur des explosifs et à la mise en place d'un système de pistage de la détention des explosifs.

8 En vertu de l'article 19, paragraphes 1 et 5, de la directive, les États membres devaient mettre en vigueur les dispositions nécessaires pour se conformer notamment aux articles précités avant le 30 septembre 1993 et communiquer à la Commission le texte des dispositions adoptées à cette fin.

9 N'ayant reçu aucune communication du gouvernement français concernant la transposition des articles 9 à 12 et 14 de la directive et ne disposant d'aucun autre élément d'information à cet égard, la Commission a, par lettre du 13 avril 1994, mis la République française en demeure de lui présenter ses observations dans un délai de deux mois.

10 Par lettre du 4 juillet 1994, le gouvernement français a répondu en invoquant l'élaboration en cours des textes visant à transposer lesdites dispositions en droit national. À cet égard, les autorités françaises ont communiqué, le 10 décembre 1996, à titre de transposition desdites dispositions, le décret n° 96-1046, du 28 novembre 1996, modifiant le décret n° 90-153 du 16 février 1990 portant diverses dispositions relatives au régime des produits explosifs et le décret n° 71-753 du 10 septembre 1971 pris pour l'application de l'article 1er de la loi du 3 juillet 1970 portant réforme du régime des poudres et substances explosives (*JORF* du 5 décembre 1996, p. 17695).

11 Estimant que ce décret n'assurait la transposition que des dispositions de la directive relatives à la mise sur le marché, au contrôle de conformité et au marquage CE des explosifs ainsi qu'aux sanctions applicables en cas de contravention aux règles de ce marquage, la Commission a adressé à la République française, par lettre du 30 avril 1997, un avis motivé relatif aux articles 9 à 12 et 14 de la directive, en l'invitant à s'y conformer dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

12 L'avis motivé étant resté sans réponse, la Commission a introduit le présent recours. Dans sa réplique, elle a abandonné le grief tiré de la non-transposition de l'article 14 de la directive.

13 S'agissant, en premier lieu, des explosifs, le gouvernement français ne conteste pas l'absence de transposition, mais fait état de difficultés qu'il a rencontrées, ainsi d'ailleurs que d'autres États membres, dans la mise en œuvre des articles 9 et 11 de la directive, notamment en raison de l'absence d'un document commun de transfert. Il estime ne pas avoir manqué à ses obligations puisque les dispositions n'étaient pas suffisamment précises pour être transposées.

14 Il souligne à cet égard qu'il n'est pas resté inactif, mais a proposé, dans le cadre du comité prévu à l'article 13 de la directive, des solutions en vue de l'harmonisation de l'autorisation de transfert. Ces propositions sont toutefois restées sans suite. Ainsi, il soutient que, si défaut de transposition il y a, celui-ci s'explique notamment par la carence de la Commission qui n'a pas pris les mesures appropriées d'application de la directive.

15 La Commission conteste que l'article 9 de la directive présuppose l'adoption d'un modèle commun pour le document matérialisant l'autorisation de transfert. À l'encontre de l'argument du gouvernement français tiré du manque de précision des dispositions de la directive, elle fait valoir que celles-ci étaient suffisamment précises et que, en tout état de cause, l'imprécision des dispositions d'une directive ne saurait justifier le manquement d'un État membre à son obligation de transposer celle-ci dans son droit interne.

16 S'agissant, en second lieu, des munitions, le gouvernement français fait valoir que l'article 10 de la directive a été transposé par la section 2 du 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 (*JORF* du 7 mai 1995, p. 7458, ci-après le «décret du 6 mai 1995»). Ainsi, l'article 92 dudit décret, en soumettant à l'obtention d'un permis le transfert des armes, des munitions et de leurs éléments vers un autre État membre, constituerait la transposition de l'article 10, paragraphe 2, de la directive. L'article 93 de ce décret, qui édicterait une procédure d'agrément des armuriers pour transférer ce

matériel sans permis préalable, serait destiné à transposer l'article 10, paragraphe 3, de la directive. L'article 94 du décret du 6 mai 1995 soumet les transferts de ce matériel à destination de la France à un accord préalable qui doit être délivré par le ministre chargé des douanes.

17 L'article 95 du décret du 6 mai 1995 renvoie toutefois à un arrêté d'application la détermination des conditions dans lesquelles sont établies les demandes visées aux articles 92 à 94 de ce même décret. À l'audience, le gouvernement français a indiqué que cet arrêté avait été adopté le 25 mai 1999 et était applicable dès le 15 juin suivant.

18 S'agissant de l'article 11 de la directive, le gouvernement français fait valoir que celui-ci est transposé, pour ce qui concerne les munitions, par l'article 80 du décret du 6 mai 1995 qui donne pouvoir au ministre chargé des douanes, en cas de menaces graves ou d'atteintes à l'ordre public en raison de la détention ou de l'emploi illicites de munitions et d'éléments de munitions, de prendre toutes mesures nécessaires pour prévenir cette détention ou cet emploi illicites en ce qui concerne le transfert de munitions ou d'éléments de munitions en provenance ou à destination d'un État membre.

19 Enfin, le gouvernement français indique que l'article 101 du décret du 6 mai 1995 prévoit, entre États membres, un échange des informations recueillies en application des articles 92, 93 et 95 dudit décret et transmises par les autres États membres concernant les transferts vers la France ainsi qu'une obligation au ministre de la Défense de communiquer aux États membres et à la Commission les autorités ou services chargés de transmettre ou de recevoir des informations relatives à l'acquisition, à la détention et au transfert d'armes, de munitions et de leurs éléments. Dès l'adoption de l'arrêté d'application prévu à l'article 95 du décret du 6 mai 1995, la République française pourrait donc communiquer les informations concernant la mise en œuvre du réseau d'échange d'informations prévu à l'article 12 de la directive.

20 La Commission réplique à cet égard que, en l'absence d'arrêté d'application, le décret du 6 mai 1995 ne produit aucun effet et qu'une disposition, tel l'article 95 dudit décret, qui se contente d'habiliter une autorité à adopter ultérieurement les dispositions matérielles nécessaires ne saurait opérer une transposition entière et précise de la directive.

## Appréciation de la Cour

21 En ce qui concerne, en premier lieu, les arguments du gouvernement français tirés des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des dispositions de la directive relatives aux explosifs, en raison, tout d'abord, de leur manque de précision, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, les 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 (voir, notamment, arrêts du 7 février 1979, Commission/Royaume-Uni, 128/78 Rec. p. 419, point 10, et du 19 février 1991, Commission/Belgique, C-374/89, Rec. p. I-367, point 10).

22 S'agissant, ensuite, de l'obligation d'adopter un modèle commun pour le document matérialisant l'autorisation de transfert, il importe de relever, ainsi que l'a à juste titre indiqué la Commission, qu'une telle obligation ne découle pas de la directive.

23 Au demeurant, à supposer que le déroulement dans les meilleures conditions des transferts intracommunautaires présuppose la mise en place d'un tel document harmonisé, force est de constater que l'absence d'adoption de mesures communautaires à cet effet ne saurait empêcher un État membre d'adopter les dispositions législatives et réglementaires nécessaires à la transposition de la directive.

24 En outre, quant aux propositions que la République française aurait formulées dans le cadre du comité prévu à l'article 13 de la directive en vue de l'adoption d'un document commun de transfert, il y a lieu de relever que de telles initiatives restent sans incidence sur l'existence du manquement à transposer l'acte concerné.

25 En ce qui concerne, en second lieu, l'article 10 de la directive relatif au transfert des munitions, il convient de relever que l'article 95 du décret du 6 mai 1995 prévoit qu'un arrêté du ministre chargé des douanes définit les conditions dans lesquelles sont établies les demandes du permis de transfert, de l'agrément temporaire de transfert et de l'accord préalable au transfert ainsi que les déclarations de transfert conformément aux articles 92 à 94 de ce décret. Il est constant que ces dispositions ne sauraient trouver application en l'absence dudit arrêté d'application.

26 Renvoyant ainsi à une réglementation devant ultérieurement mettre en œuvre les dispositions destinées à transposer l'article 10 de la directive, le décret du 6 mai 1995 ne saurait être considéré comme en opérant une transposition pleine et précise (voir, en ce sens, arrêt du 18 décembre 1997, Commission/Belgique, C-263/96, Rec. p. I-7453, point 26).

27 En ce qui concerne les articles 11 et 12 de la directive, s'il est vrai que leur mise en œuvre par les articles 80 et 101 dudit décret n'est pas soumise à l'adoption d'autres actes, il n'en reste pas moins que, tant que, en l'absence de l'arrêté

d'application, l'article 10, qui énonce la règle générale, n'est pas transposé, les articles de ce décret ne produisent aucun effet juridique. Sont dès lors dénués de pertinence les actes de transposition de ces dispositions qui ne font que déroger à l'article 10 de la directive qui n'est pas encore transposé ou que le compléter.

28 S'agissant enfin de l'arrêté d'application adopté le 25 mai 1999 dont fait état le gouvernement français, il convient de rappeler que, dans le cadre d'un recours au titre de l'article 169 du traité, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé par l'avis motivé et que les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour (voir, notamment, arrêt du 11 novembre 1999, Commission/Italie, C-315/98, Rec. p. I-8001, point 11).

29 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de constater que, en ne prenant pas, dans le délai prescrit, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux articles 9 à 12 de la directive, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

**Sur les dépens**

30 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République française aux dépens et celle-ci ayant succombé en sa défense, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) **En ne prenant pas, dans le délai prescrit, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux articles 9 à 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 de cette directive.**

2) **La République française est condamnée aux dépens.**

Edward Sevón Gulmann

Puissochet Jann

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 23 mars 2000.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

D. A. O. Edward