ARRÊT DE LA COUR
9 août 1994 *

Dans l'affaire C-359/92,

République fédérale d'Allemagne, représentée par M. Claus-Dieter Quassowski, Regierungsdirektor au ministère fédéral de l'Économie, Villemombler Str. 76, Bonn, en qualité d'agent, assisté de M^e^ Jochim Sedemund, avocat à Cologne,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. Rüdiger Bandilla, directeur au service juridique du Conseil, et Bjarne Hoff-Nielsen, conseiller au même service, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Bruno Eynard, directeur de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

partie défenderesse,

soutenu par

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Rolf Wägenbaur, conseiller juridique principal, assisté de M. Xavier Lewis, membre du service

* Langue de procédure: l'allemand.

juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georgios Kremlis, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie intervenante,

ayant pour objet l'annulation de l'article 9 de la directive 92/59/CEE du Conseil, du 29 juin 1992, relative à la sécurité générale des produits (JO L 228, p. 24), pour autant qu'il habilite la Commission à arrêter, à l'égard d'un produit, une décision qui impose aux États membres l'obligation de prendre des mesures parmi celles prévues par l'article 6, paragraphe 1, sous d) à h), de la directive,

LA COUR,

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

avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 3 mai 1994, au cours de laquelle la République fédérale d'Allemagne a été représentée par M. Gerhard

Rambow, Ministerialdirektor au ministère fédéral de l'Économie, en qualité d'agent, et par Me Jochim Sedemund, avocat à Cologne,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 8 juin 1994,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 14 septembre 1992, la République fédérale d'Allemagne a introduit, en vertu de l'article 173, premier alinéa, du traité CEE, un recours visant à l'annulation de l'article 9 de la directive 92/59/CEE du Conseil, du 29 juin 1992, relative à la sécurité générale des produits (JO L 228, p. 24, ci-après la « directive »), pour autant qu'il habilite la Commission à arrêter, à l'égard d'un produit, une décision qui impose aux États membres l'obligation de prendre des mesures parmi celles prévues par l'article 6, paragraphe 1, sous d) à h), de la directive.

2 La directive, prise sur le fondement de l'article 100 A du traité, vise à assurer que les produits de consommation mis sur le marché intérieur de la Communauté ne présentent, de manière générale, aucun risque pour le consommateur dans des conditions normales d'utilisation ou, du moins, ne présentent qu'un risque très limité. Elle ne s'applique que dans la mesure où il n'existe pas de dispositions communautaires plus spécifiques (article 1er, paragraphe 2, de la directive). Elle oblige les fabricants ainsi que les distributeurs de produits à respecter une obligation générale de sécurité. Les fabricants sont tenus de ne mettre sur le marché que des produits sûrs. Ils doivent, en outre, avertir le consommateur des risques que comporte l'utilisation du produit et prendre les mesures nécessaires pour déceler et éviter ces risques. Les distributeurs doivent concourir au respect de l'obligation générale de sécurité (article 3 de la directive).

3 Les États membres sont tenus d'adopter les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour imposer le respect de cette obligation. Ils doivent, en particulier, instituer des autorités chargées de vérifier que les produits mis sur le marché sont sûrs et doter ces autorités des pouvoirs nécessaires pour prendre les mesures qu'exige l'application de la directive (article 5 de la directive). En vertu de l'article 6 de la directive, les États membres doivent adopter les dispositions leur permettant de prendre, dans le respect des dispositions du traité et, notamment, de ses articles 30 et 36, les mesures appropriées visant, entre autres, les objectifs mentionnés au paragraphe 1 de cet article.

4 Au nombre de ces mesures figurent celles visant:

« ...

d) à soumettre la mise sur le marché d'un produit à des conditions préalables de manière à le rendre sûr et à exiger que le produit soit pourvu des avertissements adéquats concernant les risques qu'il peut présenter;

e) à ordonner que les personnes susceptibles d'être exposées au risque découlant d'un produit soient averties de ce risque en temps utile et sous une forme appropriée, y compris par la publication d'avertissements spéciaux;

f) à interdire temporairement, pendant la période nécessaire aux différents contrôles, de fournir, de proposer de fournir ou d'exposer un produit ou un lot de produits lorsqu'il existe des indices précis et convergents concernant leur caractère dangereux;

g) à interdire la mise sur le marché d'un produit ou d'un lot de produits qui s'est révélé dangereux et à établir les mesures d'accompagnement requises pour assurer le respect de cette interdiction;

h) à organiser de manière efficace et immédiate le retrait d'un produit ou d'un lot de produits dangereux déjà mis sur le marché et, si nécessaire, sa destruction dans des conditions appropriées. »

5 La directive met en place un système de notification et d'information. En vertu de son article 7, lorsqu'un État membre prend des mesures restreignant la mise sur le marché d'un produit ou imposant son retrait du marché, telles que celles prévues à l'article 6, paragraphe 1, sous d) à h), il doit en informer la Commission qui, après consultation des parties concernées, constate si la mesure est ou non justifiée et en informe, selon le cas, les États membres ou l'État membre concerné.

6 La directive contient, enfin, des dispositions relatives aux situations d'urgence et aux interventions de la Communauté.

7 D'une part, l'article 8 de la directive prévoit que, lorsqu'un État membre prend des mesures urgentes pour empêcher, limiter ou soumettre à des conditions particulières la commercialisation ou l'utilisation éventuelle d'un produit faisant courir des risques graves et immédiats à la santé et à la sécurité des consommateurs, il doit en informer d'urgence la Commission qui vérifie la conformité de ces informations avec la directive et les transmet aux autres États membres. Ceux-ci informent la Commission des mesures prises.

8 D'autre part, l'article 9 de la directive dispose:

« Si la Commission, par voie de notification faite par un État membre ou par des informations fournies par un État membre, notamment au titre des articles 7 et 8,

a connaissance de l'existence d'un risque grave et immédiat qu'un produit présente pour la santé et la sécurité des consommateurs dans différents États membres, et si:

a) un ou plusieurs États membres ont pris des mesures restreignant la mise sur le marché du produit ou imposant son retrait du marché, telles que celles prévues par l'article 6 paragraphe 1 points d) à h)

et

b) il existe une divergence entre les États membres en ce qui concerne l'adoption des mesures relatives au risque en question

et

c) le risque ne peut pas, compte tenu de la nature du problème de sécurité posé par le produit, de manière compatible avec l'urgence, être traité dans le cadre des procédures prévues par les réglementations communautaires spécifiques applicables au produit ou à la catégorie de produits concernés

et

d) le risque peut être éliminé efficacement seulement par l'adoption de mesures appropriées applicables au niveau communautaire afin d'assurer la protection de la santé et de la sécurité des consommateurs et le bon fonctionnement du marché commun,

la Commission, après avoir consulté les États membres et à la demande d'au moins un d'entre eux, peut arrêter une décision, conformément à la procédure prévue à l'article 11, qui impose aux États membres l'obligation de prendre des mesures temporaires parmi celles prévues par l'article 6 paragraphe 1 points d) à h). »

9 La procédure prévue à l'article 11 de la directive est la procédure III, variante b), de l'article 2 de la décision 87/373/CEE du Conseil, du 13 juillet 1987, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO L 197, p. 33). Dans cette procédure, la Commission est assistée par un comité, le comité d'urgence compétent en matière de sécurité des produits, composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission. Ce comité est chargé d'émettre un avis sur les mesures proposées par la Commission. La Commission arrête les mesures qui sont conformes à l'avis de ce comité. Lorsque les mesures envisagées ne sont pas conformes à l'avis du comité ou lorsque le comité n'a pas rendu d'avis, les mesures sont arrêtées par le Conseil à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission. Si le Conseil ne statue pas dans un délai de quinze jours à compter de sa saisine, la Commission peut arrêter les mesures proposées, sauf si le Conseil s'y est opposé à la majorité simple. Les décisions adoptées ont une durée de validité limitée à trois mois, qui peut être prorogée selon la même procédure. Les États membres sont tenus de prendre les dispositions nécessaires pour appliquer ces décisions dans un délai de dix jours.

10 Les États membres étaient tenus de se conformer à la directive au plus tard le 29 juin 1994.

11 Si le recours de la République fédérale d'Allemagne ne tend formellement à l'annulation de l'article 9 de la directive qu'en tant qu'il habilite la Commission à arrêter, à l'égard d'un produit, une décision qui impose aux États membres l'obligation de prendre des mesures parmi celles prévues par l'article 6, paragraphe 1, sous d) à h), de la directive, il vise en réalité, compte tenu de l'économie de l'article 9 de la directive, à l'annulation de cet article dans son intégralité.

12 A l'appui de son recours en annulation, la République fédérale d'Allemagne invoque deux moyens. Elle soutient, d'une part, que l'article 9 de la directive est dépourvu de base juridique. Elle soutient, d'autre part, que cet article viole le principe de proportionnalité. Le Conseil et la Commission soutiennent, de leur côté, qu'aucun de ces deux moyens n'est fondé.

Sur le moyen tiré du défaut de base juridique

13 Selon le gouvernement allemand, l'article 9 de la directive habilite la Commission à appliquer la directive à des situations individuelles. En effet, cet article lui permet de prendre des décisions qui se substituent aux décisions prises par les autorités nationales pour assurer le respect des réglementations nationales de transposition de la directive.

14 Dans son recours, le gouvernement allemand estime qu'ayant été adoptée sur le fondement de l'article 100 A du traité, la directive ne peut être rattachée qu'au paragraphe 5 de cet article, qui confère à la Commission un pouvoir de contrôle sur les mesures provisoires prises par les États membres en application de clauses de sauvegarde qui entrent dans le cadre d'une harmonisation. Il soutient que cet article ne constitue cependant pas une base juridique suffisante car il permet seulement à la Commission de vérifier la conformité de mesures nationales provisoires avec le droit communautaire mais il ne lui permet pas de prendre les mesures destinées à tirer les conséquences, au plan national, d'une telle constatation.

15 Le Conseil et la Commission répondent que l'article 9 de la directive ne trouve pas sa base juridique dans l'article 100 A, paragraphe 5, du traité. Selon eux, la directive ne comporte pas de « clause de sauvegarde », au sens de l'article 100 A, paragraphe 5, du traité, c'est-à-dire de clause autorisant les États membres à prendre des

mesures provisoires pour l'un des motifs non économiques visés à l'article 36 du traité. L'article 9 de la directive n'instaure pas, par conséquent, une « procédure communautaire de contrôle » sur les mesures provisoires prises sur le fondement d'une telle clause.

16 Le Conseil et la Commission soutiennent que l'article 9 de la directive trouve sa base juridique dans les dispositions combinées des articles 100 A, paragraphe 1, et 145, troisième tiret, du traité. Ils font valoir que l'article 9 de la directive habilite la Commission à prendre des mesures d'harmonisation « ad hoc », sous forme de décisions adressées aux États membres, mais dépourvues d'effet direct à l'égard des particuliers, lorsque des mesures urgentes ne peuvent être prises qu'au niveau communautaire et lorsque certaines conditions sont remplies.

17 Le gouvernement allemand oppose, en substance, à cette argumentation que les articles 100 et suivants du traité, en particulier l'article 100 A, paragraphe 1, ont exclusivement pour objet le rapprochement des législations et ne comportent donc pas le pouvoir d'appliquer le droit aux cas particuliers, aux lieu et place des autorités nationales, comme le permet l'article 9 de la directive. Il ajoute que les pouvoirs qui sont conférés à la Commission en vertu de l'article 9 de la directive vont donc au-delà des compétences qui, dans un État fédéral tel que la République fédérale d'Allemagne, sont celles du Bund par rapport aux Länder, dans la mesure où, selon les dispositions de la loi fondamentale allemande, les Länder sont compétents pour l'exécution des lois fédérales. Enfin, selon lui, l'article 9 de la directive ne peut pas non plus être considéré comme une compétence d'exécution, au sens de l'article 145, troisième tiret, du traité car cet article ne contient aucune compétence matérielle propre mais habilite seulement le Conseil à conférer des compétences d'exécution à la Commission lorsqu'il existe dans le droit communautaire primaire une base juridique pour l'acte juridique à exécuter et pour les mesures d'exécution.

18 Il convient de constater, en premier lieu, que l'article 100 A, paragraphe 5, du traité ne peut pas constituer la base juridique de l'article 9 de la directive. Les parties s'accordent d'ailleurs à le reconnaître.

19 En effet, l'article 100 A, paragraphe 5, du traité dispose: « Les mesures d'harmonisation ... comportent, dans les cas appropriés, une clause de sauvegarde autorisant les États membres à prendre, pour une ou plusieurs des raisons non économiques mentionnées à l'article 36, des mesures provisoires soumises à une procédure communautaire de contrôle. »

20 Cet article ne concerne que le contrôle, par les autorités communautaires, de mesures prises par les États membres. Or, l'article 9 de la directive n'a pas pour objet l'instauration d'un tel contrôle. Il organise une procédure communautaire de coordination des mesures nationales relatives à un produit, afin d'assurer que ce produit puisse circuler librement et sans danger pour le consommateur sur l'ensemble du territoire de la Communauté.

21 Il convient, en second lieu, de rechercher si les dispositions de l'article 100 A, paragraphe 1, complétées par celles de l'article 145, troisième tiret, du traité constituent une base juridique appropriée pour l'article 9 de la directive, comme le soutiennent le Conseil et la Commission.

22 Ainsi que la Cour l'a indiqué dans l'arrêt du 17 mai 1994, France/Commission (C-41/93, Rec. p. I-1829, point 22), afin de mettre en œuvre les objectifs énoncés à l'article 8 A du traité CEE (devenu article 7 A du traité CE), l'article 100 A, paragraphe 1, du traité habilite le Conseil à arrêter, selon la procédure prévue à cet article, les mesures qui ont pour objet l'élimination des entraves aux échanges résultant des disparités entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres.

23 La directive réalise, cependant, une harmonisation d'un type particulier, que le Conseil, par référence aux termes employés dans le troisième considérant de la directive, qualifie d'harmonisation « horizontale ».

24 En effet, comme l'indique son quatrième considérant, la directive établit, au niveau communautaire, « une prescription générale de sécurité pour tous les produits mis sur le marché, destinés aux consommateurs ou susceptibles d'être utilisés par les consommateurs ». En vertu de cette « obligation générale de sécurité » (voir titre II de la directive), les fabricants sont tenus, en premier lieu, de ne mettre sur le marché que des produits sûrs, en deuxième lieu, de fournir au consommateur les informations pertinentes qui lui permettent d'évaluer les risques inhérents à un produit pendant sa durée d'utilisation normale ou raisonnablement prévisible, lorsque ceux-ci ne sont pas immédiatement perceptibles sans avertissement adéquat, et de s'en prémunir, en troisième lieu, d'adopter des mesures proportionnées, en fonction des caractéristiques des produits qu'ils fournissent, leur permettant d'être informés sur les risques que ces produits pourraient présenter et d'engager les actions opportunes, y compris, si nécessaire, le retrait du produit en cause du marché pour éviter ces risques; les distributeurs sont tenus d'agir diligemment afin de contribuer au respect de l'obligation générale de sécurité (article 3 de la directive).

25 La directive oblige les États membres à adopter les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour imposer aux producteurs et aux distributeurs de respecter les obligations qui leur incombent en vertu de la directive de manière à ce que les produits mis sur le marché soient sûrs. Les États membres doivent, en particulier, instituer ou nommer les autorités chargées de contrôler la conformité des produits avec l'obligation de ne mettre sur le marché que des produits sûrs en veillant à ce que ces autorités disposent des pouvoirs nécessaires pour prendre les mesures appropriées qu'il leur incombe de prendre en vertu de la directive, y compris la possibilité d'infliger des sanctions adéquates en cas de non-respect des obligations découlant de la directive (article 5 de la directive).

26 En vertu de l'article 6 de la directive, les États membres doivent, aux fins de l'article 5, disposer des pouvoirs nécessaires, s'exerçant proportionnellement à la gravité du risque et dans le respect du traité, et notamment des articles 30 et 36, pour prendre des mesures appropriées visant, entre autres, les objectifs définis au paragraphe 1, sous a) à h), dudit article 6.

27 Les articles 7 et 8 de la directive confient, toutefois, à la Commission le soin de surveiller les mesures prises par les États membres qui sont de nature à entraver les échanges.

28 En vertu de l'article 7 de la directive, les États membres doivent notifier à la Commission les mesures qui restreignent la mise sur le marché d'un produit ou d'un lot de produits ou qui imposent son retrait du marché, telles que celles prévues à l'article 6, paragraphe 1, sous d) à h), de la directive, en précisant les raisons pour lesquelles ils les ont adoptées.

29 En vertu de l'article 8 de la directive, les États membres doivent informer d'urgence la Commisson des mesures urgentes qu'ils prennent ou qu'ils décident de prendre pour empêcher, limiter ou soumettre à des conditions particulières la commercialisation ou l'utilisation éventuelle, sur leur territoire, d'un produit ou d'un lot de produits en raison d'un risque grave et immédiat que ce produit ou ce lot de produits présente pour la santé et la sécurité des consommateurs. Les États membres peuvent aussi communiquer à la Commission les informations dont ils disposent au sujet de l'existence d'un risque grave et immédiat même avant d'avoir décidé de prendre les mesures en question.

30 Dans le système de la directive, il n'est pas exclu et il est même probable que des divergences puissent exister entre les mesures prises par les États membres. Comme le relève le dix-huitième considérant de la directive, de telles divergences peuvent « entraîner des disparités inacceptables pour la protection des consommateurs et constituer un obstacle aux échanges intracommunautaires ».

31 Dans ce système, il peut y avoir lieu également, comme l'indique le dix-neuvième considérant de la directive, de faire face à des problèmes graves de sécurité d'un produit qui affectent ou qui pourraient affecter, de manière immédiate, l'ensemble ou une partie importante de la Communauté et qui, compte tenu de la nature du problème de sécurité posé par le produit et de l'urgence, ne peuvent pas être traités

efficacement dans le cadre des procédures prévues dans les réglementations communautaires spécifiques applicables aux produits ou à la catégorie de produits concernés.

32 Le législateur communautaire a, en conséquence, estimé que, pour faire face à l'existence d'un risque grave et immédiat pour la santé et la sécurité des consommateurs, il était nécessaire de prévoir un mécanisme approprié permettant, en dernier recours, l'adoption de mesures applicables dans l'ensemble de la Communauté sous forme de décisions adressées aux États membres (voir vingtième considérant de la directive).

33 A cette fin, l'article 9 de la directive habilite la Commission, sur la base des informations qui lui sont transmises, à intervenir lorsqu'un produit mis sur le marché compromet, de manière grave et immédiate, la santé et la sécurité des consommateurs dans plusieurs États membres et que les États membres ont pris ou envisagent de prendre des mesures divergentes à l'égard de ce produit, c'est-à-dire des mesures qui assurent un niveau de protection différent et empêchent, de ce fait, le produit de circuler librement dans la Communauté. Cet article prévoit que, dans la mesure où une protection efficace ne peut être assurée que par une action communautaire et qu'aucune autre procédure, spécifique au produit, ne peut être utilisée, la Commission peut arrêter une décision qui impose aux États membres l'obligation de prendre des mesures temporaires parmi celles prévues par l'article 6, paragraphe 1, sous d) à h), de la directive.

34 Ainsi que cela ressort des dix-huitième, dix-neuvième et vingtième considérants de la directive et de l'économie de cet article, l'objet de l'article 9 de la directive est de permettre à la Commission d'adopter, dans les plus brefs délais et de manière provisoire, des mesures applicables dans l'ensemble de la Communauté à l'égard d'un produit présentant un risque grave et immédiat pour la santé et la sécurité des consommateurs, afin d'assurer que les objectifs de la directive soient respectés. En

effet, la libre circulation des produits ne peut être garantie que si les conditions de sécurité imposées aux produits ne divergent pas sensiblement d'un État membre à un autre. Quant au niveau élevé de sécurité, il ne peut être atteint que si les produits dangereux font l'objet de mesures appropriées dans tous les États membres.

35 Cette intervention de la Commission doit être conduite en étroite coopération avec les États membres. Tout d'abord, les décisions prises au plan communautaire ne peuvent être arrêtées par la Commission qu'après consultation des États membres et que si un État membre en fait la demande. Ensuite, elles ne peuvent être adoptées par la Commission que si elles ont reçu l'avis conforme d'un comité composé de représentants des États membres et du représentant de la Commission. Dans le cas contraire, la mesure doit être adoptée par le Conseil dans un délai déterminé. Enfin, ces décisions sont adressées uniquement aux États membres. Le vingtième considérant de la directive précise qu'elles ne sont pas d'application directe aux opérateurs de la Communauté et qu'elles doivent faire l'objet d'une transposition dans un instrument national.

36 Ainsi, dans les situations mentionnées à l'article 9 de la directive, l'intervention des autorités communautaires est justifiée par le fait que, pour reprendre les termes mêmes du d) de cet article, « le risque peut être éliminé efficacement seulement par l'adoption de mesures appropriées applicables au niveau communautaire afin d'assurer la protection de la santé et de la sécurité des consommateurs et le bon fonctionnement du marché commun ».

37 Cette intervention ne se heurte pas aux dispositions de l'article 100 A, paragraphe 1, du traité. En effet, les mesures que le Conseil est habilité à prendre par cette disposition ont pour objet « l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur ». Or, il est possible que dans certains domaines, et notamment celui de la sécurité des produits, le rapprochement des seules règles générales ne suffise pas à

assurer l'unité du marché. Dès lors, la notion de « mesures relatives au rapprochement » doit s'interpréter comme englobant le pouvoir du Conseil de prescrire les mesures relatives à un produit ou à une catégorie de produits déterminés et, le cas échéant, des mesures individuelles concernant ces produits.

38 Quant à l'argumentation tirée de ce que le pouvoir ainsi confié à la Commission irait au-delà des compétences qui, dans un État fédéral tel que la République fédérale d'Allemagne, sont celles du Bund par rapport aux Länder, il convient de rappeler que les règles qui concernent les relations entre la Communauté et ses États membres ne sont pas les mêmes que celles qui unissent le Bund et les Länder. Les mesures prises pour la mise en œuvre de l'article 100 A du traité s'adressent, d'ailleurs, aux États membres et non aux collectivités qui les composent. Au surplus, les pouvoirs confiés à la Commission par l'article 9 de la directive sont sans incidence sur la répartition des pouvoirs au sein de la République fédérale d'Allemagne.

39 Les pouvoirs délégués à la Commission par l'article 9 de la directive trouvent donc leur base juridique dans l'article 100 A, paragraphe 1, du traité.

40 Le gouvernement allemand ne contestant pas qu'un tel pouvoir puisse revenir à la Commission dès lors qu'il trouve sa base juridique dans l'article 100 A du traité, il n'y a pas lieu de s'interroger sur l'application, en l'espèce, de l'article 145, troisième tiret, du traité.

41 Il suit de là que le premier moyen de la République fédérale d'Allemagne doit être rejeté.

Sur la violation du principe de proportionnalité

42 Le gouvernement allemand soutient que l'article 9 de la directive ne respecte pas le principe de proportionnalité essentiellement pour deux raisons. D'une part, les pouvoirs confiés à la Commission ne sont pas aptes à assurer un niveau élevé de protection de la santé publique, car la prise de décision à l'échelon communautaire ne garantit pas que les mesures adoptées seront les plus appropriées. D'autre part, ces pouvoirs portent une atteinte excessive aux compétences des États membres puisque la Commission peut atteindre les mêmes objectifs en recourant à la procédure de manquement prévue à l'article 169 du traité, le cas échéant, en demandant à la Cour de prononcer d'urgence des mesures provisoires.

43 Le Conseil et la Commission soutiennent, de leur côté, que l'article 9 de la directive ne viole pas le principe de proportionnalité. Ils font valoir que l'intervention de la Commission, dans les hypothèses visées par cet article, est non seulement appropriée mais nécessaire pour atteindre les objectifs visés par la directive et pour garantir, en particulier, un niveau de protection élevé des consommateurs tout en maintenant un bon fonctionnement du marché intérieur. Selon eux, la procédure du recours en manquement ne permet pas d'atteindre ces objectifs, surtout en cas d'urgence.

44 Selon la jurisprudence constante de la Cour (voir notamment arrêt du 28 juin 1990, Hoche, C-174/89, Rec. p. I-2681, point 19), le principe de proportionnalité exige que les actes des institutions communautaires soient aptes à réaliser l'objectif visé et ne dépassent pas les limites de ce qui est nécessaire à cet effet.

45 Les pouvoirs reconnus à la Commission par l'article 9 de la directive sont aptes à atteindre les objectifs que s'assigne la directive, c'est-à-dire assurer un niveau élevé

de protection de la santé et de la sécurité des consommateurs tout en éliminant les entraves et les distorsions de concurrence résultant de mesures nationales divergentes en ce qui concerne les produits de consommation. Les difficultés que pourrait soulever, le cas échéant, la détermination, au cas par cas, des mesures appropriées ne sauraient conduire à une conclusion contraire.

46 Ces pouvoir s ne sont pas excessifs au regard des objectifs poursuivis. En effet, contrairement à ce que soutient le gouvernement allemand, la procédure de manquement, prévue à l'article 169 du traité, ne permet pas d'atteindre les résultats visés par l'article 9 de la directive.

47 Tout d'abord, la procédure de manquement ne permet pas d'imposer aux États membres de prendre une mesure déterminée parmi celles prévues à l'article 6, paragraphe 1, sous d) à h), de la directive.

48 Ensuite, comme le relèvent le Conseil et la Commission dans leurs observations, à supposer même que les États membres soient tenus d'adopter des mesures déterminées en vertu de la directive, la Commission serait obligée d'engager des actions en manquement à l'encontre de tous les États membres qui n'ont pas pris de telles mesures, ce qui ne pourrait qu'alourdir la procédure.

49 Enfin, si de telles procédures étaient engagées et regardées comme fondées par la Cour, il n'est pas certain que les condamnations prononcées par la Cour permettraient d'atteindre les objectifs fixés par la directive avec la même efficacité qu'une mesure communautaire d'harmonisation.

50 En particulier, la procédure de manquement ne permettrait pas d'assurer une protection des consommateurs dans les plus brefs délais. D'une part, une telle procédure, avec sa phase précontentieuse et, le cas échéant, sa phase contentieuse, comporte inévitablement une certaine durée même si, comme l'indique le gouvernement allemand, la Commission peut solliciter auprès de la Cour le prononcé de mesures provisoires. D'autre part, la constatation du manquement dans l'hypothèse envisagée suppose des appréciations délicates, peu compatibles avec l'urgence, sur la nécessité d'adopter telle ou telle mesure puisque la directive impose seulement aux États membres d'adopter les mesures nécessaires pour obliger les fabricants, les intermédiaires et les distributeurs à ne mettre et à ne laisser sur le marché que des produits sûrs.

51 Le second moyen du recours doit, en conséquence, être écarté.

52 Il y a lieu, dans ces conditions, de rejeter le recours de la République fédérale d'Allemagne.

Sur les dépens

53 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La République fédérale d'Allemagne ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens. La Commission, partie intervenante, supportera ses propres dépens en application de l'article 69, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de procédure.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La République fédérale d'Allemagne est condamnée aux dépens. La Commission, partie intervenante, supportera ses propres dépens.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Diez de Velasco Edward Kakouris

Joliet Schockweiler Rodríguez Iglesias Grévisse

Zuleeg Kapteyn Murray

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 9 août 1994.

Le greffier

R. Grass

Le président

O. Due