Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (huitième chambre)

14 mai 2014*

« Rapprochement des législations — Directive 2009/48/CE — Sécurité des jouets — Valeurs limites pour les nitrosamines, les substances nitrosables, le plomb, le baryum, l'arsenic, l'antimoine et le mercure présents dans les jouets — Décision de la Commission de ne pas approuver entièrement le maintien de dispositions nationales y dérogeant — Approbation limitée dans le temps — Preuve d'un niveau de protection plus élevé pour la santé humaine offert par les dispositions nationales »

Dans l'affaire T-198/12,

République fédérale d'Allemagne, représentée par M. T. Henze et M^me^ A. Wiedmann, en qualité d'agents,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représenté par M^me^ M. Patakia et M. G. Wilms, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation partielle de la décision 2012/160/UE de la Commission, du 1^er^ mars 2012, concernant les dispositions nationales notifiées par le gouvernement fédéral allemand maintenant les valeurs limites pour le plomb, le baryum, l'arsenic, l'antimoine, le mercure, les nitrosamines et les substances nitrosables dans les jouets, au-delà de la date d'entrée en application de la directive 2009/48/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité des jouets (JO L 80, p. 19),

LE TRIBUNAL (huitième chambre),

composé de M^me^ M. E. Martins Ribeiro (rapporteur), faisant fonction de président, MM. A. Popescu et G. Berardis, juges,

greffier : M^me^ K. Andová, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 19 septembre 2013,

rend le présent

* Langue de procédure : l'allemand.

Arrêt

Cadre juridique

Droit de l'Union

1 L'article 114 TFUE est libellé comme suit :

« 1. Sauf si les traités en disposent autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 26. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, arrêtent les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux dispositions fiscales, aux dispositions relatives à la libre circulation des personnes et à celles relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés.

3. La Commission, dans ses propositions prévues au paragraphe 1 en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs, prend pour base un niveau de protection élevé en tenant compte notamment de toute nouvelle évolution basée sur des faits scientifiques. Dans le cadre de leurs compétences respectives, le Parlement européen et le Conseil s'efforcent également d'atteindre cet objectif.

4. Si, après l'adoption d'une mesure d'harmonisation par le Parlement européen et le Conseil, par le Conseil ou par la Commission, un État membre estime nécessaire de maintenir des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes visées à l'article 36 ou relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail, il les notifie à la Commission, en indiquant les raisons de leur maintien.

5. En outre, sans préjudice du paragraphe 4, si, après l'adoption d'une mesure d'harmonisation par le Parlement européen et le Conseil, par le Conseil ou par la Commission, un État membre estime nécessaire d'introduire des dispositions nationales basées sur des preuves scientifiques nouvelles relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail en raison d'un problème spécifique de cet État membre, qui surgit après l'adoption de la mesure d'harmonisation, il notifie à la Commission les mesures envisagées ainsi que les raisons de leur adoption.

6. Dans un délai de six mois après les notifications visées aux paragraphes 4 et 5, la Commission approuve ou rejette les dispositions nationales en cause après avoir vérifié si elles sont ou non un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre États membres et si elles constituent ou non une entrave au fonctionnement du marché intérieur.

En l'absence de décision de la Commission dans ce délai, les dispositions nationales visées aux paragraphes 4 et 5 sont réputées approuvées.

Lorsque cela est justifié par la complexité de la question et en l'absence de danger pour la santé humaine, la Commission peut notifier à l'État membre en question que la période visée dans le présent paragraphe peut être prorogée d'une nouvelle période pouvant aller jusqu'à six mois.

7. Lorsque, en application du paragraphe 6, un État membre est autorisé à maintenir ou à introduire des dispositions nationales dérogeant à une mesure d'harmonisation, la Commission examine immédiatement s'il est opportun de proposer une adaptation de cette mesure.

8. Lorsqu'un État membre soulève un problème particulier de santé publique dans un domaine qui a fait préalablement l'objet de mesures d'harmonisation, il en informe la Commission, qui examine immédiatement s'il y a lieu de proposer des mesures appropriées au Conseil.

9. Par dérogation à la procédure prévue aux articles 258 et 259, la Commission et tout État membre peuvent saisir directement la Cour de justice de l'Union européenne s'ils estiment qu'un autre État membre fait un usage abusif des pouvoirs prévus par le présent article.

10. Les mesures d'harmonisation visées ci-dessus comportent, dans les cas appropriés, une clause de sauvegarde autorisant les États membres à prendre, pour une ou plusieurs des raisons non économiques visées à l'article 36, des mesures provisoires soumises à une procédure de contrôle de l'Union. »

2 Le 3 mai 1988, le Conseil des Communautés européennes a adopté la directive 88/378/CEE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la sécurité des jouets (JO L 187, p. 1).

3 L'annexe II de la directive 88/378, intitulée « Exigences essentielles pour les jouets », énonce ce qui suit :

« II. Risques particuliers

[…]

3. Propriétés chimiques

1. Les jouets doivent être conçus et fabriqués de manière à ne pas présenter, en cas d'utilisation ou d'usage prévu à l'article 2 paragraphe 1 de la directive, de risques pour la santé ou de blessures par ingestion, inhalation ou contact avec la peau, les muqueuses ou les yeux.

En tout cas, ils doivent respecter les législations communautaires appropriées relatives à certaines catégories de produits ou visant l'interdiction, la limitation d'usage ou l'étiquetage de certaines substances et préparations dangereuses.

2. En particulier, la biodisponibilité, pour la protection de la santé des enfants, due à l'utilisation des jouets ne doit pas, comme objectif, dépasser, par jour :

0,2 microgramme d'antimoine,

0,1 microgramme d'arsenic,

25,0 microgrammes de baryum,

[…]

0,7 microgramme de plomb,

0,5 microgramme de mercure,

[…]

ou les autres valeurs qui peuvent être fixées pour ces substances ou pour d'autres substances dans la législation communautaire, basée sur une évidence scientifique.

On entend par biodisponibilité de ces substances l'extrait soluble qui a une importance toxicologique.

[…] »

4 Les valeurs limites de biodisponibilité fixées par la directive 88/378 définissent la quantité maximale admissible d'une substance chimique qui peut, du fait de l'utilisation des jouets, être absorbée et être disponible pour des processus biologiques dans le corps humain. Ces valeurs limites sont exprimées en microgrammes de chaque substance nocive par jour (μg/j) et n'opèrent pas de distinction en fonction de la consistance de la matière du jouet.

5 Le Comité européen de normalisation (CEN) a élaboré, puis adopté le 13 décembre 1994, sur la base d'un mandat de la Commission européenne, la norme harmonisée européenne EN 71-3 intitulée « sécurité des jouets » (ci-après la norme « EN 71-3 »), afin de faciliter, notamment pour les fabricants de jouets, la preuve de la conformité aux prescriptions de la directive 88/378.

6 La norme EN 71-3 déduit des valeurs limites de biodisponibilité fixées par la directive 88/378 des valeurs limites de migration par ingestion pour les matières composant le jouet et décrit une procédure permettant de déterminer celles-ci. Le respect des valeurs de la norme EN 71-3 entraîne une présomption de conformité aux exigences essentielles de la directive 88/378 et donc aux valeurs limites de biodisponibilité définies par cette dernière, ainsi que cela résulte du troisième considérant et de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 88/378.

7 Les valeurs limites de migration indiquent la quantité maximale admissible d'une substance chimique qui peut migrer, c'est-à-dire passer, d'un produit vers l'extérieur, par exemple vers la peau ou le suc gastrique. Elles permettent d'effectuer une mesure sur le jouet lui-même et sont exprimées en milligramme de chaque substance nocive par kilogramme de matière de jouet (mg/kg).

8 La norme EN 71-3 retient les valeurs limites de migration suivantes :

Élément	Valeur limite de migration
Antimoine	60 mg/kg
Arsenic	25 mg/kg
Baryum	1 000 mg/kg
Plomb	90 mg/kg
Mercure	60 mg/kg

9 En 2003, a débuté le processus de révision de la directive 88/378 qui s'est achevé le 18 juin 2009 par l'adoption de la directive 2009/48/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité des jouets (JO L 170, p. 1), la République fédérale d'Allemagne s'étant prononcée, lors du vote, contre l'adoption de cet acte.

10 Le considérant 22 de la directive 2009/48 précise ce qui suit :

« Les valeurs limites spécifiques fixées pour certaines substances dans la directive 88/378/CEE devraient également être actualisées afin de tenir compte de l'évolution des connaissances scientifiques. Les valeurs limites pour l'arsenic, le cadmium, le chrome VI, le plomb, le mercure et l'étain organique, qui sont particulièrement toxiques et qui ne devraient, dès lors, pas être utilisés délibérément dans les parties de jouets qui sont accessibles aux enfants, devraient être fixées à des

niveaux de moitié inférieurs à ceux considérés comme sûrs selon les critères définis par le comité scientifique compétent de la Commission, afin d'assurer que seules des traces compatibles avec de bonnes pratiques de fabrication peuvent être présentes. »

11 Le considérant 47 de la directive 2009/48 est ainsi libellé :

« Afin d'accorder aux fabricants et aux autres opérateurs économiques un délai suffisant pour leur permettre de s'adapter aux exigences prévues par la présente directive, il y a lieu de prévoir une période de transition de deux ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente directive, pendant laquelle les jouets conformes à la directive 88/378/CEE peuvent être mis sur le marché. Dans le cas d'exigences relatives aux substances chimiques, la durée de cette période devrait être fixée à quatre ans afin de permettre l'élaboration des normes harmonisées nécessaires pour permettre l'adaptation auxdites exigences. »

12 La directive 2009/48 détermine des valeurs limites de migration spécifiques pour plusieurs substances, dont le plomb, l'arsenic, le mercure, le baryum et l'antimoine à partir des recommandations du Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM, Institut néerlandais pour la santé publique et l'environnement) présentées dans un rapport de 2008, intitulé « Substances chimiques dans les jouets. Une méthodologie générale pour l'évaluation de la sécurité chimique des jouets avec un gros plan sur les éléments » (ci-après le « rapport du RIVM »). Trois valeurs limites de migration différentes sont définies en fonction du type de matière présente dans le jouet, à savoir la matière sèche, friable, poudreuse ou souple, la matière liquide ou collante et la matière grattée.

13 L'annexe II de la directive 2009/48, intitulée « Exigences de sécurité particulières », énonce ce qui suit :

« III. Propriétés chimiques

[…]

13. Sans préjudice des points 3, 4 et 5, les limites de migration ci-après des jouets ou composants de jouets ne doivent pas être dépassées :

Élément	mg/kg de matière de jouet sèche, friable, poudreuse ou souple	mg/kg de matière de jouet liquide ou collante	mg/kg de matière grattée du jouet
[…]	[…]	[…]	[…]
Antimoine	45	11,3	560
Arsenic	3,8	0,9	47
Baryum	4 500	1 125	56 000
[…]	[…]	[…]	[…]
Plomb	13,5	3,4	160
[…]	[…]	[…]	[…]
Mercure	7,5	1,9	94
[…]	[…]	[…]	[…]

[…] »

14 L'article 53 de la directive 2009/48 dispose :

« 1. Les États membres n'empêchent pas la mise à disposition sur le marché de jouets qui sont conformes à la directive 88/378/CEE et qui ont été mis sur le marché avant le 20 juillet 2011.

2. Outre les exigences prévues au paragraphe 1, les États membres n'empêchent pas la mise à disposition sur le marché de jouets qui sont conformes aux exigences de la présente directive, hormis celles énoncées [au point] III de l'annexe II, à condition que ces jouets satisfassent aux exigences prévues [au point II 3] de l'annexe II de la directive 88/378/CEE et qu'ils aient été mis sur le marché avant le 20 juillet 2013. »

15 L'article 54 de la directive 2009/48, intitulé « Transposition », prévoit ce qui suit :

« Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 20 janvier 2011. Ils en informent immédiatement la Commission.

Ils appliquent ces dispositions à partir du 20 juillet 2011.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive. »

16 L'article 55 de la directive 2009/48, intitulé « Abrogation », dispose :

« La directive 88/378/CEE est abrogée avec effet au 20 juillet 2011, à l'exception de l'article 2, paragraphe 1, et [du point II] 3 de l'annexe II. L'article 2, paragraphe 1, et [le point II] 3 de l'annexe II sont abrogés avec effet au 20 juillet 2013.

Les références faites à la directive abrogée s'entendent comme faites à la présente directive. »

Droit national

17 La République fédérale d'Allemagne a transposé la directive 88/378 en droit national par la Verordnung über die Sicherheit von Spielzeug (règlement sur la sécurité des jouets) du 21 décembre 1989 (BGBl. 1989 I, p. 2541), modifiée en dernier lieu par l'article 6, paragraphe 2, de la Verordnung zur Umsetzung der EG-Richtlinien 2002/44/EG und 2003/10/EG zum Schutz der Beschäftigten vor Gefährdungen durch Lärm und Vibrationen (règlement de transposition des directives 2002/44/CE et 2003/10/CE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés au bruit et aux vibrations) du 6 mars 2007 (BGBl. 2007 I, p. 261). Les valeurs limites pour le plomb, l'arsenic, le mercure, le baryum et l'antimoine reprises à l'article 2 de la réglementation nationale susmentionnée étaient celles définies dans la directive 88/378.

18 Le 20 juillet 2011, est entrée en vigueur la Zweite Verordnung zum Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (Verordnung über die Sicherheit von Spielzeug) (2. GPSGV) [deuxième règlement concernant la loi sur la sécurité des équipements et des produits (règlement sur la sécurité des jouets), BGBl. 2011 I, p. 1350 et suiv. et p. 1470, ci-après la « deuxième GPSGV 2011 »], dont l'article 10, paragraphe 3, relatif aux exigences de sécurité essentielles, reprend les valeurs limites de biodisponibilité de l'annexe II de la directive 88/378 pour le plomb, l'antimoine, l'arsenic, le baryum et le mercure.

Antécédents du litige

19 Par lettre du 18 janvier 2011, la République fédérale d'Allemagne a demandé à la Commission, en vertu de l'article 114, paragraphe 4, TFUE, l'autorisation de maintenir les dispositions prévues par la législation allemande en ce qui concernait cinq éléments, à savoir le plomb, l'arsenic, le mercure, le baryum et l'antimoine, ainsi que pour les nitrosamines et les substances nitrosables libérées par certains jouets, au-delà du 20juillet 2013, date d'entrée en vigueur de l'annexe II, point III, de la directive 2009/48.

20 Par lettre du 2 mars 2011, la République fédérale d'Allemagne a transmis une motivation détaillée de cette demande avec, en annexes, des évaluations sanitaires du Bundesinstitut für Risikobewertung (Institut fédéral pour l'évaluation des risques, ci-après le « BfR »), l'une pour l'antimoine, l'arsenic, le plomb, le baryum et le mercure et l'autre pour les nitrosamines et les substances nitrosables.

21 Par décision du 4 août 2011, la Commission a informé la République fédérale d'Allemagne, en vertu de l'article 114, paragraphe 6, troisième alinéa, TFUE, que la période de six mois, prévue au premier alinéa du même paragraphe, pour approuver ou rejeter les dispositions nationales en ce qui concernait les cinq éléments en cause, en l'occurrence le plomb, l'arsenic, le mercure, le baryum et l'antimoine, ainsi que les nitrosamines et les substances nitrosables, notifiées le 2 mars 2011, était prolongée jusqu'au 5 mars 2012.

22 Par sa décision 2012/160/UE, du 1er mars 2012, concernant les dispositions nationales notifiées par le gouvernement fédéral allemand maintenant les valeurs limites pour le plomb, le baryum, l'arsenic, l'antimoine, le mercure, les nitrosamines et les substances nitrosables dans les jouets, au-delà de la date d'entrée en application de la directive 2009/48 (JO L 80, p. 19, ci-après la « décision attaquée »), notifiée le 2 mars 2012, la Commission a statué comme suit :

« *Article premier*

Les mesures allemandes relatives à l'antimoine, à l'arsenic et au mercure notifiées en vertu de l'article 114, paragraphe 4, […] TFUE ne sont pas approuvées.

Les mesures allemandes relatives au plomb et notifiées en vertu de l'article 114, paragraphe 4, […] TFUE sont approuvées jusqu'à la date d'entrée en vigueur de dispositions de l'U[nion européenne] fixant de nouvelles valeurs limites pour le plomb présent dans les jouets ou jusqu'au 21 juillet 2013, la date retenue étant la plus proche.

Les mesures allemandes relatives au baryum et notifiées en vertu de l'article 114, paragraphe 4, […] TFUE sont approuvées jusqu'à la date d'entrée en vigueur de dispositions de l'U[nion européenne] fixant de nouvelles valeurs limites pour le baryum présent dans les jouets ou jusqu'au 21 juillet 2013, la date retenue étant la plus proche.

Les mesures allemandes relatives aux nitrosamines et aux substances nitrosables notifiées au titre de l'article 114, paragraphe 4, […] TFUE sont approuvées. »

Procédure et conclusions des parties

23 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 14 mai 2012, la République fédérale d'Allemagne a introduit le présent recours.

24 La République fédérale d'Allemagne conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— déclarer nulle et non avenue la décision attaquée dans la mesure où les dispositions nationales fixant des valeurs limites pour, d'une part, l'antimoine, l'arsenic et le mercure, notifiées en vue de leur maintien, n'y sont pas approuvées et, d'autre part, le plomb et le baryum, notifiées en vue de leur maintien, n'y sont approuvées que jusqu'au 21 juillet 2013 ;

— condamner la Commission aux dépens.

25 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours ;

— condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens de l'instance.

26 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 27 août 2012, le Royaume de Danemark a demandé à intervenir dans la présente affaire au soutien des conclusions de la partie requérante. Par ordonnance du 27 septembre 2012, le président de la huitième chambre a fait droit à cette demande.

27 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 13 novembre 2012, le Royaume de Danemark a informé le Tribunal qu'il se désistait de son intervention. Par ordonnance du président de la huitième chambre du 14 décembre 2012, le Royaume de Danemark a été radié de la présente affaire en tant que partie intervenante.

28 Par acte du 13 février 2013, la République fédérale d'Allemagne a introduit une demande en référé visant à obtenir les mesures suivantes :

— l'approbation provisoire des dispositions nationales notifiées maintenant des valeurs limites pour le plomb, le baryum, l'arsenic, l'antimoine et le mercure, jusqu'à la décision du Tribunal au fond ;

— à titre subsidiaire, qu'il soit enjoint à la Commission d'approuver à titre provisoire les dispositions nationales notifiées maintenant des valeurs limites pour le plomb, le baryum, l'arsenic, l'antimoine et le mercure, jusqu'à la décision du Tribunal au fond.

29 Par ordonnance du 15 mai 2013, le président du Tribunal, statuant en référé, a décidé que la Commission autoriserait le maintien des dispositions nationales notifiées par la République fédérale d'Allemagne portant valeurs limites pour l'antimoine, l'arsenic, le baryum, le plomb et le mercure présents dans les jouets jusqu'à ce que le Tribunal ait statué au principal.

30 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (huitième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale dans la présente affaire et, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 64 de son règlement de procédure, a posé par écrit des questions aux parties. Celles-ci y ont répondu dans le délai imparti.

31 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales posées par le Tribunal lors de l'audience du 19 septembre 2013.

En droit

Sur la demande de non-lieu à statuer partiel formulée par la République fédérale d'Allemagne lors de l'audience

32 Lors de l'audience, la République fédérale d'Allemagne a indiqué que, postérieurement à l'introduction du présent recours, la Commission avait adopté le règlement (UE) nº 681/2013, du 17 juillet 2013, modifiant l'annexe II, point III, de la directive 2009/48 (JO L 195, p. 16), qui a modifié les limites de migration pour le baryum telles qu'elles figuraient dans cette annexe, et a demandé au Tribunal de prononcer un non-lieu à statuer en ce que le recours tend à l'annulation de la décision attaquée, pour ce qui concerne le baryum, et de condamner la Commission aux dépens.

33 Il y a lieu de constater que l'adoption du règlement nº 681/2013 a privé le recours de son objet pour autant qu'il vise l'annulation de la décision attaquée en ce qu'elle concerne le baryum.

34 Dans ces conditions, l'examen du chef de conclusions portant sur la demande d'annulation, en raison de sa prétendue illégalité, de la limitation jusqu'au 21 juillet 2013 de l'approbation relative au plomb et au baryum ne portera que sur l'approbation relative au plomb, de sorte qu'il n'y a plus lieu de statuer sur la demande d'annulation de la décision attaquée en ce qu'elle concerne le baryum.

Sur les conclusions en annulation de la décision attaquée

35 Le recours de la République fédérale d'Allemagne vise à obtenir l'annulation partielle de la décision attaquée, d'une part, en ce que les mesures nationales fixant des valeurs limites pour le plomb, notifiées en vue de leur maintien, n'y sont approuvées que jusqu'au 21 juillet 2013 et, d'autre part, dans la mesure où les dispositions nationales fixant des valeurs limites pour l'antimoine, l'arsenic et le mercure, notifiées en vue de leur maintien, n'y sont pas approuvées.

Sur l'illégalité de la limitation dans le temps de l'approbation relative au plomb

– Sur la recevabilité

36 La Commission soutient que la contestation de l'approbation limitée dans le temps pour le plomb est irrecevable en l'absence d'intérêt à agir de la République fédérale d'Allemagne.

37 Il convient, toutefois, de rappeler que l'article 263 TFUE fait une distinction nette entre le droit de recours en annulation des institutions de l'Union et des États membres, d'une part, et celui des personnes physiques et morales, d'autre part, le deuxième alinéa de cet article ouvrant notamment à tout État membre le droit de contester, par un recours en annulation, la légalité des décisions de la Commission, sans que l'exercice de ce droit soit conditionné par la justification d'un intérêt à agir (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 23 février 1988, Royaume-Uni/Conseil, 131/86, Rec. p. 905, point 6 ; ordonnance de la Cour du 27 novembre 2001, Portugal/Commission, C-208/99, Rec. p. I-9183, points 22 à 24 ; arrêt du Tribunal du 13 septembre 2010, Grèce/Commission, T-415/05, T-416/05 et T-423/05, Rec. p. II-4749, point 57).

38 Il y a lieu, dès lors, de constater que la République fédérale d'Allemagne est pleinement recevable à solliciter l'annulation de la décision attaquée dans la mesure où les dispositions nationales fixant des valeurs limites pour le plomb, notifiées en vue de leur maintien, n'y sont approuvées que jusqu'au 21 juillet 2013, au plus tard.

– Sur le fond

39 La République fédérale d'Allemagne invoque, en substance, trois moyens d'annulation, tirés, premièrement, d'une violation de l'obligation de motivation, deuxièmement, d'une violation de l'article 114 TFUE et, troisièmement, de l'existence d'un détournement de pouvoir.

40 Il convient d'examiner en premier lieu le moyen de la République fédérale d'Allemagne tiré de la violation de l'obligation de motivation.

41 La République fédérale d'Allemagne soutient que la Commission n'a pas motivé à suffisance de droit la limitation temporelle de l'approbation des dispositions nationales pour le plomb. Elle indique que la « façon de procéder » de la Commission fait apparaître une contradiction logique, ce qui aurait dû conduire cette dernière à une motivation particulièrement détaillée de ladite limitation.

42 Les considérants 53 à 55 de la décision attaquée concernant le plomb sont rédigés comme suit :

« Position du gouvernement fédéral allemand

(53) Les autorités allemandes évoquent l'étude de l'EFSA [Autorité européenne de sécurité des aliments] de 2010 qui a réalisé une évaluation globale concernant le plomb. Selon l'EFSA, il n'existe pas de dose seuil scientifiquement justifiée pour ce qui est des effets néfastes du plomb sur la santé humaine. Dès lors, l'Allemagne considère que les limites de migration pour le plomb, telle qu'établies dans la directive, ne sont plus scientifiquement fondées et demande le maintien des mesures nationales.

Évaluation de la position du gouvernement fédéral allemand

(54) La Commission reconnaît que les limites de migration pour le plomb telles qu'établies par la directive n'offrent plus un niveau de protection approprié pour les enfants. La dose journalière acceptable utilisée pour le calcul de la limite a été remise en question par l'EFSA et le JECFA [Comité d'experts FAO/OMS sur les additifs alimentaires] en 2010, après la révision de la législation sur la sécurité des jouets. Par conséquent, la Commission a déjà entrepris de réviser les limites susmentionnées.

(55) À la lumière des considérations qui précèdent, la Commission est d'avis que les mesures notifiées par l'Allemagne en ce qui concerne le plomb sont considérées comme justifiées par des exigences importantes liées à la protection de la santé humaine. »

43 Le considérant 91 de la décision attaquée, figurant dans la partie intitulée « Absence d'entraves au fonctionnement du marché intérieur », est ainsi libellé :

« En ce qui concerne le plomb […], la Commission indique que les fabricants, lors de l'application des dispositions de la directive, seront en mesure de commercialiser des jouets dans tous les États membres, à l'exception de l'Allemagne. Il est peu probable que les fabricants conçoivent deux séries de jouets différents, mais ils sont susceptibles de s'aligner sur les dispositions dérogatoires afin de produire des jouets pouvant être commercialisés dans tous les États membres. La Commission constate en outre que les limites allemandes pour le plomb […] sont celles qui sont appliquées dans l'UE depuis 1990 sur la base de la directive 88/378/CEE et qu'elles peuvent, par conséquent, être respectées par les fabricants sur le plan technique. Les fabricants de jouets ont confirmé cette hypothèse lorsqu'ils ont exprimé leur position au sujet des mesures allemandes. Par conséquent, la Commission a des raisons d'estimer que l'incidence sur le fonctionnement du marché intérieur est proportionnée par rapport à l'objectif de protection de la santé des enfants. »

44 Le considérant 94 de la décision attaquée, figurant dans la partie intitulée « Conclusion », énonce ce qui suit :

« En ce qui concerne les mesures nationales relatives au plomb […] notifiées par l'Allemagne, la Commission conclut que ces mesures sont considérées comme justifiées par la nécessité de protéger la santé humaine, et qu'elles ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres, ni une entrave disproportionnée au fonctionnement du marché intérieur. Par conséquent, la Commission a des raisons d'estimer que les mesures nationales notifiées peuvent être approuvées, sous réserve d'une limitation dans le temps. »

45 Il convient de rappeler que l'obligation de motivation prévue à l'article 296, deuxième alinéa, TFUE constitue une formalité substantielle qui doit être distinguée de la question du bien-fondé de la motivation, celui-ci relevant de la légalité au fond de l'acte litigieux (voir arrêts de la Cour du 2 avril 1998, Commission/Sytraval et Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, point 67, et du 22 mars 2001, France/Commission, C-17/99, Rec. p. I-2481, point 35).

46 Selon une jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 296, deuxième alinéa, TFUE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle. L'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que les destinataires ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par l'acte peuvent avoir à recevoir des explications. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 296, deuxième alinéa, TFUE doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir arrêt Commission/Sytraval et Brink's France, point 45 supra, point 63, et la jurisprudence citée ; arrêt du Tribunal du 4 juillet 2006, Hoek Loos/Commission, T-304/02, Rec. p. II-1887, point 58).

47 Il convient de relever que la motivation d'un acte doit être logique, ne présentant notamment pas de contradiction interne entravant la bonne compréhension des raisons sous-tendant cet acte (arrêt de la Cour du 29 septembre 2011, Elf Aquitaine/Commission, C-521/09 P, Rec. p. I-8947, point 151).

48 Une contradiction dans la motivation d'une décision constitue une violation de l'obligation qui découle de l'article 296, deuxième alinéa, TFUE, de nature à affecter la validité de l'acte en cause s'il est établi que, en raison de cette contradiction, le destinataire de l'acte n'est pas en mesure de connaître les motifs réels de la décision, en tout ou en partie, et que, de ce fait, le dispositif de l'acte est, en tout ou en partie, dépourvu de tout support juridique (arrêts du Tribunal du 24 janvier 1995, Tremblay e.a./Commission, T-5/93, Rec. p. II-185, point 42 ; du 30 mars 2000, Kish Glass/Commission, T-65/96, Rec. p. II-1885, point 85, et du 12 septembre 2013, Allemagne/Commission, T-347/09, non publié au Recueil, point 101).

49 Il ressort également de la jurisprudence que, si une décision de la Commission se plaçant dans la ligne d'une pratique décisionnelle constante peut être motivée d'une manière sommaire, notamment par une référence à cette pratique, lorsqu'elle va sensiblement plus loin que les décisions précédentes, il incombe à la Commission de développer son raisonnement d'une manière explicite (arrêts de la Cour du 26 novembre 1975, Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique e.a./Commission, 73/74, Rec. p. 1491, point 31, et du 11 décembre 2008, Commission/Département du Loiret, C-295/07 P, Rec. p. I-9363, point 44).

50 Il importe encore de souligner que le contrôle du respect des garanties conférées par l'ordre juridique de l'Union dans les procédures administratives, telle que l'obligation pour la Commission de motiver sa décision de façon suffisante, se révèle d'autant plus important dans le contexte de la procédure prévue

à l'article 114, paragraphe 4, TFUE dès lors que le principe du contradictoire ne s'applique pas à celle-ci (voir, en ce sens, arrêts de la Cour du 20 mars 2003, Danemark/Commission, C-3/00, Rec. p. I-2643, point 50, et du 6 novembre 2008, Pays-Bas/Commission, C-405/07 P, Rec. p. I-8301, points 56 et 57).

51 En l'espèce, il y a lieu de relever que la décision attaquée comporte des remarques préliminaires (considérants 19 à 24) rappelant, notamment, les conditions dans lesquelles ont été établies les valeurs limites pour l'arsenic, le plomb, l'antimoine, le baryum et le mercure dans les directives 88/378 et 2009/48. En ce qui concerne la directive 2009/48, la Commission souligne que, sur la base des recommandations figurant dans le rapport du RIVM, l'exposition des enfants aux substances chimiques présentes dans les jouets ne peut dépasser un certain niveau, appelé « dose journalière acceptable » et que, dans la mesure où les doses journalières acceptables sont établies par des études scientifiques et que la science est susceptible d'évoluer, le législateur a prévu la possibilité de modifier ces limites lorsque de nouvelles données scientifiques sont disponibles.

52 La Commission a procédé à une analyse des justifications fournies par la République fédérale d'Allemagne à l'appui de sa demande de dérogation pour chacune des substances concernées. Au terme de son analyse, la Commission a approuvé la demande de la République fédérale d'Allemagne tendant au maintien des dispositions nationales fixant des valeurs limites concernant le plomb, en considérant qu'elles étaient « justifiées par des exigences importantes liées à la protection de la santé humaine » (considérants 55 et 94 de la décision attaquée).

53 Selon la Commission, cette dernière conclusion trouve son origine dans des problèmes spécifiques liés à la dose journalière acceptable utilisée pour le calcul des valeurs limites de migration du plomb, remise en cause par certaines évaluations scientifiques (considérant 54 de la décision attaquée). La Commission a ainsi indiqué que la dose journalière acceptable utilisée pour le calcul de la limite avait été remise en question par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) et le comité d'experts FAO/OMS (JECFA) en 2010, après la révision de la législation sur la sécurité des jouets, et que, par conséquent, elle avait déjà entrepris de réviser les limites susmentionnées.

54 Dans la décision attaquée, la Commission a également constaté que les dispositions notifiées par la République fédérale d'Allemagne concernant le plomb ne constituaient ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le cadre du commerce entre les États membres, ni une entrave disproportionnée au fonctionnement du marché intérieur (considérants 83, 86, 91 et 94 de la décision attaquée).

55 Ce n'est que dans la partie conclusive de la décision attaquée que la Commission a indiqué avoir des raisons d'estimer que les mesures nationales notifiées pouvaient être approuvées, « sous réserve d'une limitation dans le temps » (considérant 94 de la décision attaquée), telle que définie à l'article 1er du dispositif de ladite décision. La Commission a ainsi approuvé le maintien des dispositions prévues par la législation allemande pour le plomb présent dans les jouets « jusqu'à la date d'entrée en vigueur de dispositions de l'U[nion européenne] fixant de nouvelles valeurs limites pour le plomb présent dans les jouets ou jusqu'au 21 juillet 2013, la date retenue étant la plus proche ».

56 À titre liminaire, il y a lieu de relever que l'approbation temporaire des mesures nationales notifiées concernant le plomb est assortie d'un terme constitué du plus proche de deux évènements alternatifs, le premier, incertain, étant constitué par « la date d'entrée en vigueur de dispositions de l'UE fixant de nouvelles valeurs limites pour le plomb présent dans les jouets », le second, certain, étant la date du 21 juillet 2013. […]À cet égard, même si la Commission affirme dans ses écritures que, au moment de l'adoption de la décision attaquée, c'est le fait d'avoir déjà pris des mesures pour adapter les valeurs relatives notamment au plomb telles que définies dans la directive 2009/48 en considération de l'évolution des connaissances scientifiques qui l'a conduite à limiter dans le temps la dérogation accordée, force est de constater que ladite décision ne comporte pas de développement spécifique sur ce point.

57 S'agissant de la limitation de l'approbation « jusqu'à l'entrée en vigueur de dispositions de l'UE fixant de nouvelles valeurs limites pour le plomb présent dans les jouets », il y a lieu de considérer qu'une lecture d'ensemble de la décision attaquée, avec une mise en relation logique des considérants explicites de celle-ci relatifs à la mise en œuvre d'un réexamen des valeurs limites de la directive 2009/48 pour le plomb avec la teneur de l'article 1er de son dispositif limitant l'approbation jusqu'à l'entrée en vigueur de « dispositions de l'U[nion européenne] fixant de nouvelles valeurs limites » pour cette substance, était de nature à permettre à la République fédérale d'Allemagne de comprendre le raisonnement de la Commission.

58 En revanche, pour ce qui concerne la limitation « jusqu'au 21 juillet 2013 », la République fédérale d'Allemagne fait observer, tout d'abord, que la Commission a reconnu, au considérant 54 de la décision attaquée, que la limite de migration pour le plomb, telle qu'établie par la directive 2009/48, n'offrait plus un niveau de protection approprié pour les enfants et que les dispositions nationales notifiées étaient justifiées par des exigences importantes liées à la protection de la santé humaine, en sorte que le principe d'une limitation dans le temps ferait apparaître une contradiction logique. Ensuite, la limitation dans le temps devrait être qualifiée de divergence par rapport à la prescription normative de l'article 114, paragraphes 4 et 6, TFUE, laquelle implique que la Commission est tenue d'approuver la disposition nationale notifiée si les conditions d'application de ladite disposition sont réunies. Par ailleurs, la contradiction serait encore plus manifeste eu égard aux développements de la Commission consacrés aux dispositions nationales relatives aux nitrosamines et aux substances nitrosables, approuvées sans limitation dans le temps. Enfin, la limitation dans le temps jusqu'au 21 juillet 2013 au soir équivaudrait, quant au résultat, à un refus, eu égard à l'économie de la directive 2009/48.

59 Il convient de rappeler que le législateur de l'Union a prévu, d'une part, que, si la directive 2009/48 devait être transposée au plus tard le 20 janvier 2011, les États membres ne devaient en revanche appliquer les dispositions nationales de transposition qu'à compter du 20 juillet 2011 (article 54 de la directive 2009/48) et, d'autre part, que la directive 88/378 était abrogée avec effet au 20 juillet 2011, à l'exception de son article 2, paragraphe 1, et du point II 3 de son annexe II, abrogés avec effet au 20 juillet 2013 (article 55 de la directive 2009/48).

60 C'est au regard de l'exception visée au point précédent que la République fédérale d'Allemagne a demandé à la Commission le maintien des dispositions prévues par sa législation nationale pour différentes substances, dont le plomb présent dans les jouets « au-delà du 20 juillet 2013, date d'entrée en vigueur de l'annexe II, [point] III, de la directive 2009/48 », dans la mesure où les valeurs limites de biodisponibilité fixées par la directive 88/378 et reprises dans ces dispositions continuaient de s'appliquer jusqu'à cette date, indépendamment de toute autorisation de la Commission.

61 Il est constant que la Commission n'a approuvé le maintien des dispositions nationales pour le plomb que jusqu'à l'entrée en vigueur de valeurs limites de migration révisées pour cette substance et, en tout état de cause, jusqu'au 21 juillet 2013 au plus tard.

62 Il y a donc lieu de considérer que, soit l'expiration de l'approbation du maintien des dispositions nationales pour le plomb devait coïncider avec l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions de l'Union fixant des valeurs limites de migration révisées pour cette substance, ce qui n'aurait eu de sens que si cette entrée en vigueur était intervenue avant le 21 juillet 2013, soit l'expiration de l'approbation du maintien des dispositions nationales pour le plomb devait intervenir, par écoulement du temps, le 21 juillet 2013, ce qui devait correspondre, à une journée près, à l'expiration du maintien en vigueur du point II 3 de l'annexe II de la directive 88/378, remplacée par l'annexe II, point III, de la directive 2009/48.

63 S'agissant de cette dernière hypothèse, la Commission a expliqué, en réponse à une question écrite du Tribunal :

« Les valeurs limites pour les substances chimiques fixées par la directive sont applicables depuis le 20 juillet 2013, 0 heure. Lors de l'adoption de la décision attaquée, la Commission présumait que les valeurs limites pour […] le plomb seraient adaptées en temps utile avant cette date. Elle voulait cependant aussi éviter qu'il lui soit fait grief de publier une décision qui, pour ces deux substances, ne prévoie pas de champ d'application temporel. De surcroît, les deux dates tombent un week-end. En conséquence, la décision octroie (symboliquement) au gouvernement allemand un délai supplémentaire d'un jour pour l'adaptation ».

64 Dès lors que, d'une part, les valeurs limites de biodisponibilité fixées par la directive 88/378 devaient continuer de s'appliquer jusqu'au 20 juillet 2013 et que, d'autre part, le maintien des dispositions nationales pour le plomb n'a été approuvé que jusqu'au 21 juillet 2013 au plus tard, étant précisé que la différence entre ces deux dates est purement symbolique, il doit être constaté, ainsi que le souligne à juste titre la République fédérale d'Allemagne, que la décision attaquée équivaut, quant à son résultat concret, à une décision négative, ce que la Commission a d'ailleurs expressément admis lors de l'audience, alors même que la Commission a constaté dans cette décision la réunion des conditions d'application de l'article 114, paragraphes 4 et 6, TFUE (considérants 55, 83, 86, 91 et 94 de la décision attaquée).

65 Il apparaît ainsi que la décision attaquée recèle une contradiction interne de nature à entraver la bonne compréhension des raisons qui la sous-tendent.

66 Eu égard à cette contradiction interne, et sans qu'il y ait lieu de se prononcer sur les autres moyens de la République fédérale d'Allemagne relatifs à la prétendue illégalité de la limitation dans le temps de l'approbation relative au plomb, il y a lieu d'annuler l'article 1er, deuxième alinéa, de la décision attaquée, pour violation de l'article 296, deuxième alinéa, TFUE, dans la mesure où il a limité jusqu'au 21 juillet 2013 l'approbation des dispositions nationales fixant des valeurs limites pour le plomb.

Sur l'illégalité du refus du maintien des dispositions nationales concernant l'antimoine, l'arsenic et le mercure

– Décision attaquée

67 Dans le cadre de son appréciation de la demande de la République fédérale d'Allemagne fondée sur l'article 114, paragraphe 4, TFUE, la Commission a formulé, aux considérants 19 à 24 de la décision attaquée, des remarques générales, concernant l'ensemble des substances en cause, avant d'examiner la demande au regard de chacune de ces substances.

68 Ces remarques préliminaires sont ainsi libellées :

« (19)
Les valeurs limites pour l'arsenic, le plomb, l'antimoine, le baryum et le mercure fixées par le deuxième règlement concernant la loi sur la sécurité des équipements et des produits (Verordnung über die Sicherheit von Spielzeug – 2. GPSGV) sont celles établies par la directive 88/378/CEE, qui sont appliquées dans l'UE depuis 1990. Ces limites ont été fixées sur la base de données scientifiques disponibles à l'époque, à savoir l'avis du comité scientifique consultatif pour l'examen de la toxicité et de l'écotoxicité des composés chimiques de 1985, intitulé rapport EUR 12964(EN), chapitre III 'Propriétés chimiques des jouets'. Les valeurs limites ont été fixées sur la base de la consommation d'aliments estimée chez l'adulte. Il a été supposé que les enfants, dont le poids corporel estimé est

inférieur ou égal à 12 kg, consomment tout au plus 50 % des quantités absorbées par les adultes et que les substances libérées par les jouets ne doivent pas représenter plus de 10 % de l'exposition globale.

(20) La directive, adoptée en 2009, a remplacé la directive 88/378/CEE et a modernisé le cadre juridique applicable aux produits chimiques, en tenant compte des données scientifiques les plus récentes disponibles au moment de la révision.

(21) Les valeurs limites pour l'arsenic, le plomb, l'antimoine, le baryum et le mercure figurant dans la directive sont calculées de la manière exposée ci-après. Sur la base des recommandations de l'Institut néerlandais pour la santé publique et l'environnement (RIVM) formulées dans le rapport de 2008 intitulé 'Chemicals in Toys. A general methodology for assessment of chemical safety of toys with a focus on elements', l'exposition des enfants aux substances chimiques présentes dans les jouets ne peut dépasser un certain niveau, appelé 'dose journalière acceptable'. Les enfants étant exposés à des produits chimiques contenus dans des sources autres que les jouets, seul un pourcentage de la dose journalière acceptable devrait être associé aux jouets. Dans son rapport de 2004, le comité scientifique de la toxicité, de l'écotoxicité et de l'environnement (CSTEE) a recommandé qu'un maximum de 10 % de la dose journalière acceptable puisse être associé aux jouets. Toutefois, en ce qui concerne les substances particulièrement toxiques (par exemple l'arsenic, le plomb et le mercure), le législateur a décidé que la part représentée par les jouets ne doit pas dépasser 5 % de la dose journalière acceptable, afin d'assurer que seules des traces compatibles avec les bonnes pratiques de fabrication soient présentes. Afin d'obtenir des valeurs limites, le pourcentage maximal de la dose journalière acceptable devrait être multiplié par le poids d'un enfant, estimé à 7,5 kg, et divisé par la quantité de matière de jouet ingérée, estimée par le RIVM à 8 mg par jour pour la matière de jouet grattée, 100 mg pour la matière de jouet friable et 400 mg pour la matière de jouet liquide ou collante. Ces limites d'ingestion ont été appuyées par le comité scientifique des risques sanitaires et environnementaux (CSRSE) dans son avis intitulé 'Risks from organic CMR substances in toys', adopté le 18 mai 2010. Étant donné que les doses journalières acceptables sont établies par des études scientifiques et que la science est susceptible d'évoluer, le législateur a prévu la possibilité de modifier ces limites lorsque de nouvelles données scientifiques sont disponibles.

(22) La directive établit des limites de migration, tandis que les valeurs nationales que l'Allemagne souhaite maintenir sont exprimées en biodisponibilité. La biodisponibilité correspond à la quantité de substances chimiques qui est effectivement libérée par un jouet et qui peut être absorbée par le corps humain, mais qui ne l'est pas nécessairement. La migration est définie comme la quantité effectivement libérée par un jouet et effectivement absorbée par le corps humain. La Commission reconnaît que les limites de biodisponibilité fixées en 1990 ont été converties en limites de migration dans le cadre de la norme EN 71-3 – Migration de certains éléments. Toutefois, les calculs effectués aux fins de cette conversion étaient approximatifs. Les doses journalières acceptables utilisées étaient fondées sur les recommandations de 1985. Il a été supposé qu'une dose journalière de matière de jouet s'élevait à 8 mg et des adaptations ont été effectuées pour minimiser l'exposition des enfants aux éléments toxiques en réduisant, par exemple, la limite de migration pour le baryum, ainsi que pour assurer la faisabilité analytique en augmentant, par exemple, la limite de migration pour l'antimoine et l'arsenic.

(23) La Commission note que les normes ne sont pas obligatoires, mais qu'elles sont utilisées sur une base volontaire par l'industrie dans le cadre concernant les procédures d'évaluation de la conformité définies dans la législation. En outre, la norme EN 71-3 est actuellement en cours de révision en vue de conférer une présomption de conformité avec les nouvelles valeurs limites établies dans la directive.

(24) En conclusion, différentes considérations scientifiques ont été prises en compte lors de la détermination des limites au titre de la directive et au titre de la norme EN 71-3. Celles fixées dans le cadre de la directive sont fondées sur une approche toxicologique scientifique cohérente et transparente visant à garantir la sécurité, et peuvent donc être considérées comme plus appropriées. »

– Sur la méconnaissance du critère applicable à l'examen visé à l'article 114, paragraphes 4 et 6, TFUE

69 La République fédérale d'Allemagne fait valoir que, dans la mesure où la Commission a fondé le refus du maintien des dispositions nationales concernant l'antimoine, l'arsenic et le mercure sur le fait qu'elle n'aurait pas démontré que les valeurs limites de migration de la directive 2009/48 n'offraient pas un niveau approprié de protection (considérant 43 de la décision attaquée) ou qu'elles auraient été de nature à entraîner des effets néfastes sur la santé (considérants 59 à 62 de la décision attaquée), la décision attaquée a été adoptée en méconnaissance du critère applicable à l'examen visé à l'article 114, paragraphes 4 et 6, TFUE, tel que défini par la jurisprudence.

70 S'agissant du critère applicable aux vérifications mises en œuvre par la Commission et visées à l'article 114, paragraphes 4 et 6, TFUE, la Cour a précisé qu'un État membre pouvait fonder une demande tendant au maintien de ses dispositions nationales préexistantes sur une évaluation du risque pour la santé publique différente de celle retenue par le législateur de l'Union lors de l'adoption de la mesure d'harmonisation à laquelle ces dispositions nationales dérogeaient. À cette fin, il incombe à l'État membre demandeur d'établir que lesdites dispositions nationales assurent un niveau de protection de la santé publique plus élevé que la mesure d'harmonisation de l'Union et qu'elles ne dépassent pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (arrêt Danemark/Commission, point 50 supra, point 64).

71 En l'espèce, il résulte de la décision attaquée que, pour chacune des trois substances concernées, la République fédérale d'Allemagne a présenté une même argumentation à l'appui de sa demande fondée sur l'article 114, paragraphe 4, TFUE, à savoir que les valeurs limites pour ces substances présentes dans la matière grattée, telles qu'établies par la directive 2009/48, ont augmenté par rapport à celles mentionnées dans la norme EN 71-3, cette dernière ayant converti en limites de migration les limites de biodisponibilité fixées dans la directive 88/378 et reprises dans les dispositions nationales notifiées (considérants 34, 40, 57 et 58 de la décision attaquée). Dans sa lettre du 2 mars 2011, la République fédérale d'Allemagne a souligné le fait que, compte tenu de l'augmentation susmentionnée, le niveau de protection de la directive 2009/48 était insuffisant et que les dispositions nationales étaient plus restrictives et assuraient, par conséquent, un niveau de protection pour la santé supérieur à celui résultant de la directive 2009/48.

72 Par cette argumentation, la République fédérale d'Allemagne prétend non seulement que le niveau de protection assuré par la mesure d'harmonisation est insuffisant, mais aussi et corrélativement que celui octroyé par les dispositions nationales est plus élevé, ce qu'il appartient effectivement à l'État membre demandeur de prouver conformément à la jurisprudence en ce domaine.

73 Ces deux allégations sont, en réalité, objectivement et étroitement liées et la Commission, dans la décision attaquée, n'a fait que répondre à cette argumentation de nature comparative, en expliquant les raisons pour lesquelles elle considérait que « les valeurs limites établies dans la directive [2009/48 étaient] plus appropriées » (considérants 36, 42 et 62 de la décision attaquée).

74 De même, il est constant que la République fédérale d'Allemagne a demandé le maintien des dispositions nationales tout en reconnaissant que les limites fixées dans la directive 2009/48 pour l'antimoine et le mercure ne devraient pas entraîner d'effets néfastes sur la santé humaine (considérants 40 et 59 de la décision attaquée), ce dont la Commission s'est limitée à prendre acte (considérants 43 et 62 de la décision attaquée).

75 Il importe enfin de souligner que la Commission a clairement indiqué, dans le cadre de son analyse relative à l'antimoine et au mercure, que la République fédérale d'Allemagne n'avait fourni aucun élément démontrant que « les mesures allemandes garantiraient un niveau de protection plus élevé » (considérants 43 et 62 de la décision attaquée), cette dernière mention correspondant précisément à la définition de l'objet de la preuve devant être rapportée par l'État membre demandeur. Le seul défaut d'une telle mention en ce qui concerne l'arsenic n'est toutefois pas suffisant pour établir une méconnaissance du critère applicable à l'examen visé à l'article 114, paragraphes 4 et 6, TFUE, l'économie d'ensemble de la décision attaquée révélant que ce critère n'a pas été méconnu.

76 Il s'ensuit que le grief doit être rejeté.

– Sur l'appréciation au fond des conditions d'application de l'article 114, paragraphes 4 et 6, TFUE

77 La République fédérale d'Allemagne soutient que la Commission a évalué de façon erronée la situation de fait et appliqué de façon incorrecte en droit l'article 114, paragraphes 4 et 6, TFUE en considérant qu'il n'avait pas été démontré que les dispositions nationales conféraient un niveau de protection plus élevé pour la santé des enfants que la directive 2009/48.

78 Dans le cadre de l'argumentation développée dans la première partie de son moyen, intitulée « Les motivations du maintien des dispositions nationales notifiées (concept de protection nationale propre) », la République fédérale d'Allemagne formule différentes observations relatives au principe des bonnes pratiques de fabrication et au principe de précaution, dont la Commission n'aurait pas suffisamment tenu compte lors de l'élaboration de la directive 2009/48.

79 En premier lieu, la République fédérale d'Allemagne fait valoir que le niveau concret des valeurs limites fixées dans les dispositions notifiées correspond à ce qui est nécessaire du point de vue toxicologique et faisable du point de vue technologique et qu'elle a donc agi de façon cohérente en fonction du « principe des bonnes pratiques de fabrication », alors qu'il n'aurait pas été tenu suffisamment compte dudit principe lors de l'élaboration de la directive 2009/48, dont les valeurs limites de migration sont fondées sur le rapport du RIVM, conçu comme une simple base de discussion. La directive 2009/48 serait également en contradiction avec d'autres dispositions du droit dérivé recourant audit principe en ce qui concerne la question des résidus de substances nocives dans les produits de consommation.

80 Il convient de relever que cette argumentation est contredite par les termes de la directive 2009/48, qui révèlent, notamment dans ses considérants 3, 20 et 22, la prise en compte de la question technologique.

81 C'est ainsi que le considérant 3 de la directive 2009/48, tout d'abord, dispose que « [l]es progrès technologiques intervenus sur le marché des jouets ont toutefois posé de nouveaux problèmes en matière de sécurité des jouets et ont accru les préoccupations des consommateurs en la matière » et que,« [a]fin de tenir compte de ces progrès et d'apporter des précisions concernant le cadre réglementaire applicable à la commercialisation des jouets, il convient de réexaminer et d'améliorer certains aspects de la directive 88/378/CEE et, par souci de clarté, de remplacer ladite directive par la présente directive. » Le considérant 20 de la directive 2009/48 précise ensuite que « [c]ertaines exigences essentielles de sécurité prévues par la directive 88/378/CEE devraient être actualisées afin de tenir compte de l'évolution technologique depuis l'adoption de celle-ci » et que,« [e]n ce qui concerne les propriétés électriques notamment, les avancées techniques permettent désormais d'autoriser le dépassement de la limite de 24 volts établie par la directive 88/378/CEE, tout en garantissant la sécurité d'utilisation du jouet concerné. » Enfin, le considérant 22 de la directive 2009/48, rappelé au point 10 ci-dessus, fait état expressément de la nécessité, dans le cadre de la détermination des valeurs limites, « d'assurer que seules des traces compatibles avec de bonnes pratiques de fabrication peuvent être présentes ».

82 Il est également constant que, pour élaborer la proposition de directive 2009/48, la Commission s'est appuyée sur le rapport du RIVM, dans lequel il est clairement indiqué que son objet consiste, notamment, à « examiner comment les valeurs limites pour certains éléments contenus dans des jouets, prévues dans l'annexe II, [point II] 3 de la directive 88/378/CEE sur la sécurité des jouets, devraient être révisées sur la base des connaissances scientifiques les plus récentes ». Les auteurs ont également indiqué présenter, dans le rapport en cause, une « méthodologie fondée sur le risque encouru qui peut être employée pour évaluer la sécurité par rapport au fait d'être exposé aux substances chimiques contenues dans les jouets ». Ces citations contredisent l'allégation de la requérante selon laquelle le rapport du RIVM « n'a jamais été conçu pour être appliqué ou servir de base d'application dans la pratique ».

83 Le seul fait que l'application de cette méthode ait pu conduire, pour certains éléments, à des valeurs limites de migration supérieures à celles autorisées en vertu de la directive 88/378 ne signifie pas nécessairement, comme le laisse entendre la République fédérale d'Allemagne, qu'il n'a pas été suffisamment tenu compte du principe des bonnes pratiques de fabrication lors de l'élaboration de la directive 2009/48.

84 Il y a lieu, dès lors, de constater que l'allégation de la République fédérale d'Allemagne selon laquelle la mesure en cause serait également en contradiction avec d'autres dispositions du droit dérivé recourant au principe des bonnes pratiques de fabrication repose sur une prémisse non démontrée.

85 En second lieu, la République fédérale d'Allemagne affirme que le principe de précaution, qui doit normalement être appliqué notamment dans les cas d'incertitude scientifique, n'a pas été, non plus, suffisamment pris en compte lors de l'élaboration de la directive 2009/48, ainsi qu'en attestent les valeurs limites de cette directive pour l'antimoine, l'arsenic et le mercure, de même que le traitement de la question spécifique de la dose journalière acceptable d'arsenic. La directive 2009/48 retiendrait, en ce qui concerne l'arsenic, une dose journalière acceptable de 1 µg par kg de poids corporel et par jour alors qu'il serait impossible de déterminer, selon l'EFSA, une quelconque dose acceptable pour cette substance sans prendre de risque pour la santé.

86 Il convient de relever que, dans le cadre de sa demande au titre de l'article 114, paragraphe 4, TFUE, la République fédérale d'Allemagne avait présenté une argumentation identique en ce qui concerne la question de la dose journalière acceptable d'arsenic.

87 Dans la décision attaquée (considérants 31 à 33), la Commission a répondu à cette argumentation de la manière suivante :

« (31) La Commission a été informée de l'étude de l'EFSA de 2009 sur l'arsenic et l'a considérée comme une nouvelle preuve scientifique qui pourrait induire la révision des valeurs limites pour l'arsenic. L'étude a été envoyée au CSRSE. Dans son avis […], le CSRSE fait observer que l'EFSA n'a pas calculé une dose journalière acceptable, mais a utilisé une valeur fondée sur le risque. Il a conclu dans ses avis précédents […] que 'l'arsenic présente une dose-réponse non linéaire pour ce qui est du cancer'. En utilisant la limite légale actuelle pour l'eau potable (10 µg/l) et l'exposition alimentaire définies par l'EFSA pour le consommateur moyen, le CSRSE conclut que l'exposition journalière de l'homme à l'arsenic est d'environ 1 µg/kg de poids corporel/jour et n'augmente pas l'incidence des tumeurs. Cette valeur peut être utilisée comme dose journalière acceptable pragmatique et l'exposition des enfants par l'intermédiaire des jouets ne doit pas dépasser 10 %.

(32) La valeur déterminée par le CSRSE correspond à la dose journalière acceptable recommandée par le RIVM et utilisée pour le calcul de la migration de l'arsenic à partir des jouets dans la directive. Par conséquent, la Commission a conclu que les valeurs limites pour l'arsenic ne devaient pas être modifiées, dans la mesure où aucune nouvelle dose acceptable, susceptible de remettre en cause le niveau de protection accordé par la directive, n'a été établie.

(33) En outre, la Commission souhaiterait souligner que les autorités allemandes ont justifié leur demande de maintien des valeurs nationales pour l'arsenic en se référant à la série de doses d'absorption journalières établie dans l'étude de l'EFSA de 2009. La Commission fait remarquer que les mesures notifiées ne semblent pas cohérentes avec cette justification. Les limites notifiées sont calculées sur la base des apports alimentaires estimés établis en 1985 et non des doses recommandées par l'EFSA en 2009. »

88 D'une part, force est de constater que, dans ses écritures, la République fédérale d'Allemagne n'a fourni aucune observation sur cette partie de la décision attaquée et donc aucun élément de nature à contredire les conclusions de la Commission fondées sur un avis du comité scientifique des risques sanitaires et environnementaux (CSRSE). D'autre part, il y a lieu de considérer que la République fédérale d'Allemagne ne saurait se limiter à renvoyer aux valeurs limites fixées par la directive 2009/48 pour l'antimoine, l'arsenic et le mercure pour démontrer qu'il n'a pas été suffisamment tenu compte du principe de précaution.

89 En tout état de cause, il importe de souligner que, par cette argumentation, rappelée aux points 79 et 85 ci-dessus et regroupée dans ses écritures sous le titre « Les motivations du maintien des dispositions nationales notifiées (concept de protection national propre) », la République fédérale d'Allemagne ne démontre ni même n'allègue qu'elle a satisfait à la charge de la preuve qui pèse sur elle, à savoir la preuve que les dispositions nationales notifiées offraient un niveau de protection plus élevé que la directive 2009/48. Il ressort d'ailleurs de la requête que cette question fait l'objet d'un développement spécifique, formellement distinct de la partie des écritures susmentionnée.

90 Dans le cadre de l'argumentation développée dans la seconde partie de son moyen, la République fédérale d'Allemagne prétend avoir démontré que les dispositions nationales notifiées fixant des valeurs limites pour l'arsenic, l'antimoine et le mercure garantissaient un niveau de protection plus élevé pour la santé des enfants que la directive 2009/48.

91 La République fédérale d'Allemagne affirme que les valeurs limites de migration des dispositions notifiées, issues de la conversion effectuée à partir des prescriptions de la norme EN 71-3, s'avèrent inférieures à celles fixées par la directive 2009/48, cette dernière autorisant donc une exposition plus importante des enfants aux substances nocives. Selon la République fédérale d'Allemagne, cette circonstance permet, à elle seule, de conclure qu'il a été établi de façon crédible que les dispositions nationales notifiées garantissaient un niveau de protection plus élevé que la directive 2009/48. La République fédérale d'Allemagne étaye ses affirmations, à titre d'illustration, au moyen d'une conversion des valeurs limites de migration contenues dans la directive 2009/48 en valeurs limites de biodisponibilité et affirme que les valeurs limites prévues par les dispositions nationales s'avèrent, qu'il s'agisse d'une appréciation séparée ou globale, inférieures aux valeurs limites de biodisponibilité de la directive 2009/48, après conversion, et ce quelles que soient la substance et la consistance du matériau du jouet en cause.

92 À titre liminaire, il a été rappelé au point 70 ci-dessus que, selon la jurisprudence de la Cour, un État membre peut fonder une demande tendant au maintien de ses dispositions nationales préexistantes sur une évaluation du risque pour la santé publique différente de celle retenue par le législateur de l'Union lors de l'adoption de la mesure d'harmonisation à laquelle ces dispositions nationales dérogent. À cette fin, il incombe à l'État membre demandeur d'établir que lesdites dispositions nationales assurent un niveau de protection de la santé publique plus élevé que la mesure d'harmonisation de l'Union et qu'elles ne dépassent pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

93 En premier lieu, il convient d'examiner l'affirmation de la République fédérale d'Allemagne selon laquelle les valeurs limites de migration des dispositions notifiées, issues de la conversion effectuée à partir des prescriptions de la norme EN 71-3, s'avèrent inférieures à celles fixées par la directive 2009/48, ce qui démontrerait que lesdites dispositions assurent un niveau de protection de la santé publique plus élevé que la mesure d'harmonisation.

94 À l'appui de cette allégation, la République fédérale d'Allemagne a produit un tableau synoptique qui figurait déjà dans la lettre du 2 mars 2011 (ci-après le « tableau 1 »), correspondant à une évaluation réalisée par le BfR, dans laquelle ce dernier a conclu que l'application des valeurs de migration de la directive 2009/48 conduisait à une absorption plus importante par les enfants d'arsenic, d'antimoine et de mercure que celle des dispositions nationales notifiées, même si ces dernières ne font pas de différence en fonction de la consistance du matériau du jouet. Ce tableau comporte des données relatives à la comparaison entre les valeurs limites de migration de la directive 2009/48 pour les jouets composés de matière pouvant être grattée et celles de la norme EN 71-3, laquelle traduit en valeurs limites de migration les valeurs limites de biodisponibilité de la directive 88/378, identiques aux dispositions nationales notifiées. La République fédérale d'Allemagne ajoute que sa démonstration ne se limite pas à une comparaison avec la matière grattée du jouet, celle-ci étant uniquement mentionnée à titre indicatif en raison du fait que la majorité des jouets est constituée de matières grattables.

95 Le tableau 1 comporte notamment les données suivantes :

Élément	EN 71-3 en mg/kg	Directive 2009/48 en mg/kg
Arsenic	25	47
Mercure	60	94
Antimoine	60	560

96 Il importe de rappeler que les valeurs limites concernant les substances nocives ne sont pas déterminées de la même manière, d'une part, dans la deuxième GPSGV 2011, qui reprend les valeurs de la directive 88/378, et, d'autre part, dans la directive 2009/48. Ainsi, la directive 2009/48 prévoit des valeurs limites de migration différentes selon les trois types de matériaux de jouet retenus, alors que les dispositions nationales fixent des valeurs limites de biodisponibilité applicables à tout type de jouet, quelle que soit la consistance matérielle du jouet en cause.

97 Compte tenu de la nécessité pour la République fédérale d'Allemagne de produire des éléments de preuve permettant d'effectuer des comparaisons entre les données en cause, cela l'a conduite à utiliser la conversion des valeurs limites de biodisponibilité en valeurs limites de migration telle qu'elle est réalisée par la norme EN 71-3.

98 Au considérant 22 de la décision attaquée, la Commission a relevé que « les limites de biodisponibilité fixées en 1990 [avaient] été converties en limites de migration dans le cadre de la norme EN 71-3 – Migration de certains éléments », mais que, « [t]outefois, les calculs effectués aux fins de cette conversion étaient 'approximatifs'' ».

99 La Commission a, pour chaque substance concernée, contesté l'évaluation des risques pour la santé humaine retenue par la République fédérale d'Allemagne à partir du constat de l'augmentation des valeurs limites de migration de ces substances présentes dans les matières grattées des jouets. Dans la décision attaquée, elle a ainsi estimé, concernant l'arsenic (considérant 36), l'antimoine (considérant 42) et le mercure (considérant 61), ce qui suit :

« Les limites de migration pour [ces substances] définies dans la norme EN 71-3 ont été calculées à partir des limites de biodisponibilité fixées dans la directive 88/378/CEE, sur la base des apports alimentaires estimés établis en 1985. La méthode de calcul appliquée n'a pris en compte ni le poids de l'enfant ni les différences entre les matériaux des jouets, alors que c'est le cas dans la directive. Par conséquent, la Commission considère que les valeurs limites établies dans la directive sont plus appropriées. »

100 À cet égard, si la République fédérale d'Allemagne rappelle, à juste titre, que l'État membre demandeur peut, aux fins de justifier le maintien de dispositions nationales, invoquer le fait qu'il évalue le risque pour la santé publique autrement que le législateur de l'Union l'a fait dans la mesure d'harmonisation, des évaluations divergentes de ces risques pouvant légitimement être effectuées, sans nécessairement être fondées sur des données scientifiques différentes ou nouvelles (arrêt Danemark/Commission, point 50 supra, point 63), il lui appartient de démontrer en quoi les preuves déjà soumises à la Commission ont été appréciées de manière erronée par celle-ci et exigent une interprétation différente de la part du Tribunal.

101 Premièrement, il convient de rappeler que la directive 2009/48 établit des limites de migration, le risque sanitaire étant considéré comme lié à la quantité d'une substance nocive donnée pouvant être libérée par un jouet, puis absorbée par l'enfant. Les valeurs limites de migration de la directive 2009/48 pour des substances telles que l'antimoine, l'arsenic et le mercure ont été fixées sur la base du rapport du RIVM, qui a déterminé la quantité estimée de matière composant le jouet ingérée par un enfant, en l'occurrence 8 mg par jour pour les jouets en matière grattée, 100 mg par jour pour les jouets en matière friable et 400 mg par jour pour les jouets en matière liquide ou collante. Ces limites d'ingestion ont été appuyées par le CSRSE dans son avis intitulé « Risks from organic CMR substances in toys » (Risques liés aux substances organiques cancérogènes, mutagènes et reprotoxiques dans les jouets), adopté le 18 mai 2010 (considérant 21 de la décision attaquée), et elles correspondent aux « pires scénarios présumés d'ingestion par voie orale » selon l'avis du CSRSE du 1er juillet 2010.

102 La quantité susceptible d'être absorbée dépend donc elle-même de la consistance de la matière dont les jouets sont constitués, cette différenciation n'ayant pas été effectuée dans la norme EN 71-3, qui retient une mesure unique pour tout type de matériau. Il y est, en effet, précisé qu'une « ingestion quotidienne moyenne cumulée de 8 mg des différents matériaux-jouets a été retenue comme hypothèse de travail, tout en sachant que, dans certains cas particuliers, cette valeur pouvait être plus élevée ».

103 Deuxièmement, bien que la République fédérale d'Allemagne n'ait formulé dans ses écritures aucune observation concernant l'absence de prise en compte du poids de l'enfant dans la méthode de calcul appliquée dans la norme EN 71-3, elle a indiqué, en réponse à une question écrite du Tribunal, que la méthode de calcul appliquée dans la norme EN 71-3 tenait compte du poids moindre des enfants par rapport à celui des adultes, puisqu'elle se fonde sur des valeurs limites de biodisponibilité qui ont été déduites pour les enfants en dessous de 12 ans. La définition de la biodisponibilité au sens de la directive 88/378 se fonderait sur la position du comité scientifique consultatif pour l'examen de la toxicité et de l'écotoxicité des composés chimiques, qui aurait apprécié spécifiquement pour les enfants les doses journalières ingérées et aurait voulu garantir que les jouets ne contribuaient que dans une proportion déterminée à la dose totale des métaux lourds absorbée par les enfants. Il s'ensuivrait que le poids réduit des enfants a été pris en considération par le biais d'une dose journalière réduite et a été ainsi également intégré dans les valeurs de migration au sens de la norme EN 71-3.

104 À cet égard, la référence de la Commission à l'absence de prise en compte du poids de l'enfant dans la méthode de calcul doit être lue à la lumière des considérants 19 à 21 de la décision attaquée (voir point 68 ci-dessus), selon lesquels, dans la directive 88/378, il « a été supposé que les enfants, dont le poids corporel estimé est inférieur ou égal à 12 kg, consomment tout au plus 50 % des quantités absorbées par les adultes », alors que, dans la directive 2009/48, afin d'obtenir des valeurs limites, « le pourcentage maximal de la dose journalière acceptable devrait être multiplié par le poids d'un enfant, estimé à 7,5 kg, et divisé par la quantité de matière de jouet ingérée, estimée par le RIVM à 8 mg par jour pour la matière de jouet grattée, 100 mg pour la matière de jouet friable et 400 mg pour la matière de jouet liquide ou collante ». C'est partant à juste titre que la Commission a estimé que la méthode de calcul de la norme EN 71-3 ne prenait pas adéquatement en compte le poids de l'enfant, même si elle a fait état, au considérant 22 de la décision attaquée, des adaptations effectuées dans le cadre de cette norme pour minimiser l'exposition des enfants aux éléments toxiques.

105 Troisièmement, l'argument avancé par la Commission quant à la valeur de la méthode de calcul employée aux fins de déterminer les limites de migration dans le cadre de la norme EN 71-3 trouve une justification scientifique expresse dans l'avis du CSRSE du 1er juillet 2010, mandaté par la Commission pour déterminer si les limites de migration fixées dans la directive 2009/48 constituaient une base scientifique solide pour établir des limites de migration sûres pour 19 éléments chimiques.

106 Dans le cadre de la motivation de son avis, le CSRSE a notamment indiqué que la norme EN 71-3 avait fait l'objet d'essais menés dans le cadre d'un exercice interlaboratoire pour huit éléments chimiques, qui ont révélé entre les laboratoires des écarts de mesures pouvant aller du simple au décuple, ce qui a soulevé des préoccupations quant à la fiabilité de la méthode et à la pertinence de la poursuite de l'utilisation des facteurs de correction appliqués actuellement, tout en ajoutant que la méthode de mesure de la migration des éléments chimiques retenue dans la norme EN 71-3 n'était pas fiable.

107 Ces conclusions explicites du CSRSE contredisent la fiabilité du fondement de l'analyse comparative contenue dans le tableau 1, fondée sur la méthode de mesure de la migration de la norme EN 71-3, et donc la validité des résultats de celle-ci. À cet égard, même si la République fédérale d'Allemagne a affirmé, en réponse à une question écrite du Tribunal, que le sens et la finalité de l'étude comparative des laboratoires n'était pas de déterminer la fiabilité de la méthode, force est de constater qu'elle a elle-même cité, parmi les objectifs de cette étude comparative, celui « d'identifier les problèmes liés à la technique et à la méthodologie ».

108 En tout état de cause, à supposer même que les valeurs limites de migration issues de la conversion des valeurs limites de biodisponibilité de la directive 88/378 opérée par la norme EN 71-3, telles que mentionnées dans le tableau 1, puissent être prises en considération, il convient de relever que les écritures de la République fédérale d'Allemagne traduisent une appréciation incomplète du risque sanitaire.

109 Dans le cadre de la présente instance, la Commission a fourni un tableau (ci-après le « tableau 2 ») retraçant la même comparaison que celle contenue dans le tableau 1, mais pour l'ensemble des matériaux de jouet retenus dans la directive 2009/48. Ce tableau se présente comme suit :

Élément	Matière liquide ou collante Migration (mg/kg)	Matière sèche, friable, poudreuse ou souple Migration (mg/kg)	Matière grattée Migration (mg/kg)	Mesures notifiées Biodisponibilité (µg)	Valeurs des mesures notifiées converties en valeurs de migration norme EN 71-3) (mg/kg)
Antimoine	11,3	45	560	0,2	60
Arsenic	0,9	3,8	47	0,1	25
Mercure	1,9	7,5	94	0,5	60

110 Il ressort clairement du tableau susvisé que, pour la matière liquide ou collante ainsi que pour la matière sèche, friable, poudreuse ou souple, les valeurs notifiées par la République fédérale d'Allemagne, converties en valeurs limites de migration à partir de la norme EN 71-3, sont nettement supérieures à celles de la directive 2009/48.

111 Il y a lieu, à cet égard, de constater que la motivation de la demande présentée par la République fédérale d'Allemagne, en vertu de l'article 114, paragraphe 4, TFUE, repose uniquement sur la prise en compte des valeurs limites de migration relatives à la matière grattée composant le jouet.

112 Au regard des données du tableau 2, qui traduisent de manière complète les résultats chiffrés du raisonnement comparatif propre à la République fédérale d'Allemagne, cette dernière ne saurait valablement affirmer, de manière générale, que la directive 2009/48 autorise une migration plus élevée des substances nocives en cause que celle admise par les dispositions nationales notifiées, ce qui entraînerait une exposition plus importante des enfants à ces substances, et que cette circonstance permettrait « à elle seule » de conclure qu'elle a établi de façon crédible que lesdites dispositions garantissaient un niveau de protection plus élevé que la directive 2009/48.

113 Certes, pour la matière grattée, les valeurs limites de migration fixées par la directive 2009/48 sont effectivement supérieures à celles issues de la conversion des valeurs limites de biodisponibilité prévues par les dispositions nationales notifiées.

114 Toutefois, comme le souligne à juste titre la Commission, la quantité qu'il est possible d'absorber dépend elle-même de la consistance de la matière utilisée (voir, également, points 101 et 102 ci-dessus). Ainsi, la matière grattée est plus difficilement accessible pour l'enfant que la matière sèche ou la matière liquide, qui peuvent facilement être avalées et donc être absorbées en plus grande quantité par celui-ci.

115 La République fédérale d'Allemagne n'a pas présenté d'observations critiques quant à la moindre accessibilité de la matière grattée composant le jouet. Elle a toutefois soutenu que, la directive 2009/48 ne précisant pas clairement la relation entre les valeurs limites de migration des trois catégories de matières entre elles, il fallait partir du principe que la quantité indiquée pouvait migrer chaque jour à partir de chacune de ces catégories et que lesdites valeurs devaient être additionnées afin de définir l'exposition totale « pour le cas où » un enfant se trouverait en contact, au cours d'une même journée, avec des jouets composés des trois matières concernées.

116 Cette argumentation de la République fédérale d'Allemagne n'est pas de nature à démontrer, positivement, que les dispositions nationales notifiées garantissent un niveau de protection pour la santé humaine supérieur à celui résultant de l'application de la directive 2009/48, étant rappelé que ni ces dispositions ni la norme EN 71-3, qui traduit les valeurs de biodisponibilité prévues par ces dernières en valeurs limites de migration, n'opèrent de distinction en fonction de la consistance des matières dont les jouets sont constitués. L'analyse comparative contenue dans le tableau 1 (point 95 ci-dessus) ne peut, à cet égard, utilement venir à l'appui de l'argumentation rappelée au point 115 ci-dessus.

117 À cet égard, il apparaît que l'argumentation de la République fédérale d'Allemagne repose sur la mise en exergue d'une situation particulière, énoncée comme une hypothèse, à savoir le cas où l'enfant est exposé, dans le même temps, aux trois matières composant le jouet visées par la directive, étant observé que la République fédérale d'Allemagne se borne à évoquer une telle situation dans ses écritures sans se référer à une quelconque étude scientifique.

118 Or, la Commission a fait valoir que cette approche n'était pas réaliste et elle renvoie à l'avis du CSRSE du 1er juillet 2011, dans lequel celui-ci a indiqué que des limites particulières pour les éléments chimiques concernés avaient été fixées, dans la directive 2009/48, en fonction de valeurs limites fondées sur la santé et les doses journalières acceptables ainsi qu'en fonction des pires scénarios présumés d'ingestion par voie orale, à savoir 8 mg/jour concernant la matière grattée du jouet, 100 mg/jour concernant la matière de jouet sèche, friable, poudreuse ou souple et 400 mg/jour concernant la matière de jouet liquide ou collante. Les enfants étant exposés à des produits chimiques provenant de sources autres que les jouets, le CSRSE rappelle son avis selon lequel la contribution totale en provenance des jouets ne saurait excéder 10 % de la dose journalière acceptable, mais que, en ce qui concerne les éléments particulièrement toxiques, tels que l'arsenic, le cadmium, le chrome, le plomb, le mercure et l'étain organique, le législateur a décidé que la part représentée par les jouets ne devait pas dépasser 5 % de la dose journalière acceptable, afin d'assurer que seules des traces compatibles avec les bonnes pratiques de fabrication soient présentes. Le CSRSE a ajouté que, « dans

un scénario du pire avec une exposition concomitante en provenance de l'ensemble de ces trois sources [à savoir, la matière grattée, la matière friable, poudreuse ou souple et la matière liquide ou collante], l'exposition orale totale à ces éléments chimiques [était] de 30 % et 15 % de la dose journalière acceptable » et que, « cependant, il [était] peu probable que l'exposition se produise par le biais de ces trois sources simultanément ».

119 Le fondement même de l'argumentation de la République fédérale d'Allemagne est ainsi remis en cause par le CSRSE, et ce sans contradiction de la part de cette dernière. Certes, la République fédérale d'Allemagne a affirmé, en réponse à une question écrite du Tribunal, que le rapport du RIVM, sur la base duquel ont été définies les valeurs limites de migration en fonction du type de matière dont le jouet est composé (considérant 21 de la décision attaquée), indiquait respectivement, pour les jouets secs et les jouets liquides, que les valeurs de 100 mg et 400 mg étaient des estimations grossières qui nécessitaient de plus amples recherches.

120 Force est toutefois de constater que les observations du RIVM ne sont citées que partiellement par la République fédérale d'Allemagne, dont l'argument ne saurait prospérer, le RIVM ayant indiqué, pour les matières sèches :

« L'ingestion de 100 mg par les enfants est considérée comme [une estimation] raisonnable, mais peut ne pas se produire quotidiennement. Aux fins d'affiner l'évaluation de l'exposition, nous proposons d'utiliser une fréquence d'1/semaine comme valeur par défaut pour ce type d'ingestion […] Ceci est une estimation grossière et nécessite de plus amples recherches [et, pour les matières liquides] […] une ingestion de 400 mg peut se produire occasionnellement, mais pas quotidiennement. Aux fins d'affiner l'évaluation de l'exposition, nous proposons d'utiliser une fréquence d'[une fois par] semaine comme valeur par défaut pour ce type d'ingestion […]Ceci est une estimation grossière et nécessite de plus amples recherches. »

121 Par ailleurs, à supposer même qu'il y ait lieu de s'en tenir aux seuls résultats chiffrés de l'étude du BfR contenus dans le tableau 1, il n'y aurait pas lieu de conclure, pour autant, à une illégalité de la décision attaquée. Les valeurs limites de migration de la directive 2009/48 étant supérieures à celles des dispositions nationales issues d'une conversion au moyen de la norme EN 71-3 dans une seule hypothèse, en l'occurrence pour la matière grattée composant le jouet, il ne saurait être reproché à la Commission d'avoir rejeté la demande de maintien de dispositions nationales n'opérant aucune distinction en fonction de la consistance des matériaux composant le jouet.

122 En second lieu, aux fins du présent recours, la République fédérale d'Allemagne a également présenté un deuxième tableau, qui présente une comparaison entre, d'une part, les valeurs limites de biodisponibilité telles qu'issues de l'article 10, paragraphe 3, de la deuxième GPSGV 2011, qui sont les mêmes que celles issues des dispositions nationales notifiées et de la directive 88/378, et, d'autre part, les valeurs limites de biodisponibilité issues d'une conversion des valeurs limites de migration prévues par la directive 2009/48 pour les trois catégories de jouet (ci-après le « tableau 3 »). Selon la République fédérale d'Allemagne, les valeurs limites de biodisponibilité de la deuxième GPSGV 2011 s'avèrent, pour chacune des substances chimiques en cause et chacune des consistances des matériaux composant le jouet, inférieures aux valeurs limites de biodisponibilité de la directive 2009/48 après conversion, ce qui démontrerait également que les mesures nationales notifiées garantissent un niveau de protection plus élevé pour la santé des enfants que la directive 2009/48.

123 Le tableau 3 se présente comme suit :

Élément	Valeur limite de biodisponibilité découlant de l'article 10, paragraphe 3, de la deuxième GPSGV 2011	Valeur limite de biodisponibilité – issue de la conversion – découlant de l'annexe II, point III, paragraphe 13, de la directive 2009/48		
	µg/jour indépendamment de la consistance de la matière de jouet	µg/jour de matière de jouet sèche, friable, poudreuse ou souple	µg/jour de matière de jouet liquide ou collante	µg/jour de matière grattée du jouet
Antimoine	0,2	4,5	4,5	4,5
Arsenic	0,1	0,38	0,36	0,38
Baryum	25	450	450	448
Plomb	0,7	1,35	1,36	1,3
Mercure	0,5	0,75	0,76	0,76

124 Le tableau 3 se fonde sur les données figurant dans un tableau établi par le BfR et intitulé « Comparaison des doses absorbées et limites de migration acceptables respectivement en vertu de la directive 88/378/CEE, de la directive 2009/48/CE et de la norme EN 71-3 ».

125 Force est toutefois de constater, tout d'abord, à l'instar de la Commission, que le tableau 3 a pour objet de comparer les valeurs journalières d'absorption fixées par la directive 2009/48 pour les trois consistances de la matière composant le jouet avec les valeurs issues de la norme EN 71-3, alors même qu'une seule consistance de la matière composant le jouet est prise en compte dans le calcul de celle-ci et que les limites de migration de la norme EN 71-3 pour les matières sèches et liquides composant le jouet ont été omises. Ainsi, comme le souligne à juste titre la Commission, l'explication fournie par le BfR selon laquelle il « ne pren[d] en compte que les limites de migration pour le matériau de jouet susceptible d'être gratté fixées dans la norme EN 71-3 car la quantité de 8 mg de matériau de jouet susceptible d'être ingérée ne s'applique qu'à ce type de matériau et la seule comparaison possible à cet égard est la comparaison avec les limites de migration correspondantes de la directive 2009/48/CE » ne convainc pas, dès lors que les données quantitatives de la directive 2009/48 pour les matières sèche et liquide auraient, par exemple, pu être utilisées à cette fin.

126 Ensuite, dans le tableau établi par le BfR, les doses journalières acceptables correspondant aux trois matières distinguées dans la directive 2009/48 sont additionnées, puis comparées à la seule matière grattable, visée par la norme EN 71-3. Ainsi, le BfR a comparé la dose de substance autorisée dans 8 mg de matière composant le jouet, conformément à la directive 88/378, et la somme des doses acceptables dans 508 mg de matière composant le jouet, à savoir 8 mg de matière de jouet grattée, 100 mg de matière de jouet sèche et 400 mg de matière de jouet liquide, ce qui altère ses conclusions.

127 Enfin, il importe de souligner que la comparaison des limites de biodisponibilité, excipée par la République fédérale d'Allemagne, exprime une évaluation du risque sanitaire à rebours de celle reposant sur les connaissances scientifiques les plus récentes et sur la base desquelles ont été établies les exigences spécifiques relatives aux propriétés chimiques figurant à l'annexe II, point III, de la directive 2009/48. Il convient, à cet égard, de citer l'avis du CSRSE du 1er juillet 2010, selon lequel « la quantité totale d'éléments chimiques présente dans un jouet ne constitue pas nécessairement en soi un risque dans la mesure où la plupart des éléments chimiques resteront dans le jouet y compris après que des parties de ce jouet seront portées à la bouche ou avalées » et que, « [p]artant, l'appréciation

du risque doit se fonder sur l'examen des niveaux de migration des éléments chimiques ». Dans cet avis du 1er juillet 2010, il est encore précisé que « le CSRSE réitère sa recommandation que la sécurité des jouets soient fondée sur des limites de migration ».

128 Il importe par ailleurs de souligner que la République fédérale d'Allemagne a indiqué que, le 10 avril 2008, elle avait « proposé, en partant des valeurs limites de biodisponibilité de la directive 88/378, des valeurs limites de biodisponibilité actualisées pour le plomb, l'arsenic, le mercure, le baryum et l'antimoine, sur la base desquelles devaient ensuite être élaborées des valeurs limites de migration » et souligné, à cette occasion, que le « niveau de protection de la directive 88/378 devait être au moins maintenu, mais toutefois amélioré sur certains points ». Elle a même précisé, dans ses écritures, qu'elle « ne s'oppos[ait] ni à la fixation de valeurs limites de migration ni à la différenciation en fonction des différentes consistances du matériau dont est fait le jouet, telles qu'elles ont été introduites dans la directive 2009/48 ».

129 Dans ces circonstances, la République fédérale d'Allemagne ne saurait valablement se fonder sur une comparaison des limites de biodisponibilité pour alléguer que les dispositions nationales notifiées garantissent un niveau de protection plus élevé pour la santé humaine que la directive 2009/48.

130 Il résulte des considérations qui précèdent que la République fédérale d'Allemagne n'a pas rapporté la preuve dont la charge lui incombait, à savoir la preuve du fait que les dispositions nationales notifiées garantissent, en ce qui concerne l'arsenic, l'antimoine et le mercure, un niveau de protection plus élevé que celui de la directive 2009/48.

131 Il résulte de l'ensemble des développements qui précèdent que le recours doit être rejeté en ce qu'il vise l'annulation du refus de la Commission de maintenir les dispositions nationales notifiées prévoyant des valeurs limites de biodisponibilité pour l'arsenic, l'antimoine et le mercure, sans qu'il y ait lieu d'examiner l'argumentation de la République fédérale d'Allemagne relative à la proportionnalité de ces dispositions et au fait qu'elles ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres, ni une entrave disproportionnée au fonctionnement du marché intérieur.

132 Dans la mesure où la République fédérale d'Allemagne n'a pas démontré que les dispositions nationales notifiées garantissaient, en ce qui concerne l'arsenic, l'antimoine et le mercure, un niveau de protection plus élevée que la directive 2009/48, l'argumentation visée au point précédent apparaît comme inopérante.

Sur les dépens

133 Aux termes de l'article 87, paragraphe 3, du règlement de procédure, le Tribunal peut répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs ou pour des motifs exceptionnels. En outre, l'article 87, paragraphe 6, dudit règlement prévoit que, en cas de non-lieu à statuer, le Tribunal règle librement les dépens.

134 Ainsi qu'il a été constaté aux points 33 et 34 ci-dessus, le recours étant devenu sans objet pour autant qu'il vise l'annulation de la décision attaquée en ce qu'elle concerne le baryum, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande d'annulation de ladite décision en ce qu'elle concerne le baryum.

135 Dans ces conditions et eu égard au fait que chacune des parties a succombé partiellement en ses conclusions, il y a lieu de décider que la Commission supportera ses propres dépens et la moitié de ceux exposés par la République fédérale d'Allemagne.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (huitième chambre)

déclare et arrête :

1) Il n'y a plus lieu de statuer sur la légalité de la décision 2012/160/UE de la Commission, du 1er mars 2012, concernant les dispositions nationales notifiées par le gouvernement fédéral allemand maintenant les valeurs limites pour le plomb, le baryum, l'arsenic, l'antimoine, le mercure, les nitrosamines et les substances nitrosables dans les jouets, au-delà de la date d'entrée en application de la directive 2009/48/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité des jouets, en ce qu'elle concerne le baryum.

2) L'article 1er, deuxième alinéa, de la décision 2012/160 est annulé, dans la mesure où il a limité jusqu'au 21 juillet 2013 l'approbation des dispositions nationales fixant des valeurs limites pour le plomb.

3) Le recours est rejeté pour le surplus.

4) La Commission européenne supportera ses propres dépens et la moitié de ceux exposés par la République fédérale d'Allemagne.

Martins Ribeiro Popescu Berardis

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 14 mai 2014.

Signatures

Table des matières

Cadre juridique 1

Droit de l'Union 2

Droit national 6

Antécédents du litige 7

Procédure et conclusions des parties 7

En droit 9

Sur la demande de non-lieu à statuer partiel formulée par la République fédérale d'Allemagne lors de l'audience 9

Sur les conclusions en annulation de la décision attaquée 9

Sur l'illégalité de la limitation dans le temps de l'approbation relative au plomb 9

– Sur la recevabilité 9

– Sur le fond 10

Sur l'illégalité du refus du maintien des dispositions nationales concernant l'antimoine, l'arsenic et le mercure 14

– Décision attaquée 14

– Sur la méconnaissance du critère applicable à l'examen visé à l'article 114, paragraphes 4 et 6, TFUE 16

– Sur l'appréciation au fond des conditions d'application de l'article 114, paragraphes 4 et 6, TFUE . 17

Sur les dépens 26