ARRÊT DE LA COUR
28 janvier 1986 *

Dans l'affaire 188/84,

Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique M. Michel van Ackere, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Manfred Beschel, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie requérante,

contre

République française, représentée par M. François Renouard, agent du gouvernement français, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de son ambassade, 2, rue Bertholet,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que la République française, en adoptant des mesures de contrôle à l'égard des machines à travailler le bois, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE, et notamment de son article 30,

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, U. Everling, K. Bahlmann et R. Joliet, présidents de chambre, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, Y. Galmot et C. Kakouris, juges,

avocat général: M. P. VerLoren van Themaat
greffier: M^me^ D. Louterman, administrateur

l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 15 octobre 1985,

rend le présent

* Langue de procédure: le français.

ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 13 juillet 1984, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire reconnaître qu'en imposant aux fabricants et importateurs certaines règles sur la sécurité des machines et appareils utilisés pour le travail du bois, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE.

2 Entre 1979 et 1982, la France a adopté une nouvelle réglementation concernant la sécurité de différents types de machines et appareils à travailler le bois (ci-après les machines). Cette réglementation résulte des décrets n^{os} 80-542, 80-543 et 80-544 du 15 juillet 1980, relatifs aux règles d'hygiène et de sécurité applicables à certaines machines-outils, des décrets n^{os} 81-170, 81-171, 81-172 et 81-173 du 20 février 1981 et 81-408, 81-409, 81-410 et 81-411 du 15 avril 1981 définissant les conditions d'hygiène et de sécurité auxquelles doivent satisfaire les principaux types de machines à travailler le bois, des arrêtés des ministres du Travail et de l'Agriculture des 1er, 2 et 3 avril 1981 et du 22 juin 1981 fixant des prescriptions techniques, du décret n° 79-229 du 20 mars 1979, des arrêtés du ministre du Travail du 18 novembre 1980 et du 5 novembre 1981 concernant la procédure d'attestation, de l'arrêté du même ministre du 30 octobre 1981 et de son « avis » du 27 décembre 1981 concernant la procédure de visa, ainsi que de son arrêté du 12 mars 1982 concernant la procédure d'homologation.

3 Les principes de base de cette nouvelle réglementation sont contenus dans le décret n° 80-543, lequel pose comme règle générale que « les appareils, machines et leurs éléments constitutifs doivent, par construction, être aptes à assurer leur fonction, à être réglés, entretenus, sans que les travailleurs soient exposés à un risque lorsque ces opérations sont effectuées dans les conditions prévues par le constructeur ou l'importateur ». Le même décret prévoit d'autres règles générales quant aux maté-

riaux employés et à la manière dont les appareils, machines et éléments de machines doivent être construits.

4 Lesdites règles générales sont précisées par les décrets n^{os} 81-170, 81-171, 81-172 et 81-173 et n^{os} 81-408, 81-409, 81-410 et 81-411, qui imposent des prescriptions techniques particulières applicables aux différents types de machines à travailler le bois. Ces décrets sont eux-mêmes précisés par les arrêtés susmentionnés fixant les détails techniques nécessaires à l'application desdits décrets.

5 Il résulte également de ladite réglementation que les machines ont été classées en trois catégories, suivant leur degré de danger. La première comprend les machines pour lesquelles il n'est exigé du constructeur qu'une attestation de conformité aux normes françaises, sans contrôle préalable. La deuxième concerne les machines pour lesquelles l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS) doit délivrer un visa; enfin, la troisième vise les machines pour lesquelles, outre l'examen technique de l'INRS ou du laboratoire national d'essais, l'homologation par le ministre du Travail est obligatoire. Sans attestation de conformité, visa ou homologation, aucune machine ne peut légalement être mise sur le marché français.

6 Les montants des dépenses devant être remboursés à l'INRS par les demandeurs de visas d'examen technique pour le contrôle préalable sont fixés par un barème forfaitaire remis à jour annuellement (avis du ministre du Travail du 30 octobre 1981). Ces montants forfaitaires varient entre 1 961 et 5 109 FF (état au 10 avril 1985). Cependant, des frais de déplacement lorsque l'examen du matériel n'est pas effectué dans les locaux de l'INRS mais en usine ou sur site doivent, le cas échéant, être ajoutés auxdits montants forfaitaires.

7 Tous les décrets qui ont servi de base aux procédures de contrôle ont été assortis d'un délai de mise en œuvre de neuf mois suivant leur publication. Les obligations d'obtenir, suivant le cas, un visa et une homologation sont entrées en vigueur entre le 1er août 1983 et le 1er janvier 1985.

8 Par lettre en date du 18 juin 1982, la Commission a prié les autorités françaises compétentes de lui fournir, avant le 7 juillet 1982, des éléments d'information

concernant cette réglementation. Ces autorités ne lui ont transmis que des informations sur les délais d'entrée en vigueur. Le gouvernement français n'a pas répondu non plus à l'invitation de la Commission, en date du 21 février 1983, de lui présenter des observations sur le point de vue selon lequel la réglementation violait l'article 30 du traité CEE. De même, l'avis motivé émis par la Commission en date du 29 août 1983 n'a pas donné lieu à une réponse de la part des autorités françaises. Au cours d'une réunion avec des représentants de la Commission les 1er et 2 février 1984, les autorités françaises ont annoncé la communication d'informations complémentaires. Cette communication n'étant pas parvenue à la Commission, celle-ci introduit le présent recours.

9 La Commission invoque quatre griefs contre la réglementation française fondés sur la conception de la protection des utilisateurs, les délais, les coûts impliqués et, enfin, la pratique administrative suivie.

Quant à la conception de la protection

10 La Commission, tout en ne contestant pas le principe d'un contrôle préalable des machines concernées, constate d'abord que la réglementation en cause imposerait aux fabricants d'intégrer dans le processus de fabrication de ces machines des objectifs de sécurité. Le législateur français partirait de l'idée que l'utilisateur de ces machines devrait être protégé contre ses propres défaillances et que la machine devrait être aménagée de façon que l'intervention de l'utilisateur soit limitée au strict minimum. Dans d'autres États membres, une conception différente de la protection des utilisateurs serait prédominante. En Allemagne notamment, on partirait du principe que le travailleur devrait recevoir une formation professionnelle approfondie et continue de telle sorte qu'il soit en mesure d'agir correctement si une défaillance survenait dans le fonctionnement de la machine. La Commission estime, dans une optique plus générale, que les articles 30 et 36 du traité exigent que les États membres ou bien tiennent compte de ces conceptions différentes dans leur réglementation nationale ou bien n'appliquent leur réglementation qu'aux machines fabriquées sur leur territoire sans empêcher l'importation des machines qui correspondent à des conceptions différentes, mais dont il est prouvé qu'elles possèdent le même niveau de sécurité et qu'elles n'entraînent pas plus d'accidents que les appareils conformes à la réglementation nationale.

11 En ce qui concerne particulièrement les éléments spécifiques de la réglementation française, la Commission constate que, tout au moins dans certains cas, les

machines construites selon les prescriptions légales d'autres États membres, et offrant au moins les mêmes garanties de sécurité, ne peuvent pas être offertes sur le marché français. La Commission cite comme exemple concret l'élément protecteur des machines à raboter prescrit par les normes allemandes qui n'est pas admis aux termes des dispositions techniques françaises, lesquelles exigent une seule sorte d'élément protecteur. Elle estime en outre que les exigences très détaillées de la réglementation française ont pour effet qu'il n'est possible d'y satisfaire qu'en réalisant des machines fortement automatisées. En effet, les machines totalement automatisées seraient exclues du contrôle préalable.

12 Le gouvernement français réplique qu'il appartient aux États membres de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé et de la vie des personnes. A cet égard, un État membre pourrait avoir ses propres préoccupations et sa propre conception de la prévention. S'il est exact que des machines qui satisfont aux normes ou dispositions allemandes ne sont pas admises en France, ce serait parce que, pour les experts français de la prévention, ces dispositions allemandes ne permettraient pas une protection aussi efficace que les règles françaises. Enfin, l'automatisation des machines n'aurait jamais été exigée, bien que, certes, l'automatisation totale de certains appareils particulièrement dangereux soit parfois de nature à mettre un terme aux risques qu'ils présentent.

13 Il y a lieu d'observer, à titre liminaire, qu'il n'existe ni réglementation communautaire du contrôle concernant la sécurité des machines utilisées pour le travail du bois ni harmonisation des législations nationales en la matière. Les États membres sont, par conséquent, en droit de régler, dans ce domaine, la protection de la santé et de la vie des utilisateurs desdites machines.

14 Une telle réglementation ne peut échapper au champ d'application des articles 30 et suivants du traité si elle entrave, comme en l'espèce, directement et actuellement l'importation des machines qui se trouvent légalement en libre circulation dans un autre État membre.

15 Selon une jurisprudence constante, il résulte cependant de l'article 36 qu'une telle réglementation nationale n'est compatible avec le traité que dans la mesure où elle est nécessaire aux fins d'une protection efficace de la santé et de la vie des personnes. Bien qu'il appartienne aux États membres de décider du niveau auquel ils entendent assurer ladite protection, celle-ci ne doit constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre États membres.

16 Il en résulte que, si un État membre est libre de soumettre un produit ayant déjà fait l'objet d'une agréation dans un autre État membre à une nouvelle procédure d'examen et d'agrément, il est néanmoins tenu de contribuer à un allégement des contrôles dans le commerce intracommunautaire (voir arrêt du 17 décembre 1981, Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, 272/80, Rec. p. 3277). En outre, il n'est pas en droit d'empêcher la commercialisation d'un produit provenant d'un autre État membre qui équivaut, quant au niveau de protection de la santé et de la vie des personnes, à celui que la réglementation nationale entend assurer ou établir. Il serait dès lors contraire au principe de proportionnalité qu'une réglementation nationale exige que lesdits produits importés doivent satisfaire littéralement et exactement aux mêmes dispositions ou caractéristiques techniques prescrites pour les produits fabriqués dans l'État membre en cause, alors que ces produits importés garantissent le même niveau de protection pour les utilisateurs.

17 Toutefois, le droit communautaire dans son état actuel n'impose pas aux États membres d'admettre sur leur territoire des machines dangereuses dont il n'est pas établi qu'elles garantissent le même niveau de protection aux utilisateurs sur ce territoire.

18 A cet égard, il convient de constater que la Commission n'a pas cité d'exemples concrets faisant apparaître que l'importation en France des machines garantissant le même niveau de protection que les machines fabriquées selon la réglementation en question a été empêchée. Quant aux plaintes qui ont attiré l'attention de la Commission sur la nouvelle réglementation française, elles ne prétendent pas que les machines circulant librement dans les autres États membres offrent le même niveau de protection que les machines françaises. Au contraire, lesdites plaintes approuvent les efforts du gouvernement français en vue de réduire les risques d'accidents tout en s'opposant aux exigences matérielles de la réglementation en ce qui concerne les techniques de sécurité.

19 En outre, en ce qui concerne les dispositions légales de sécurité dans les autres États membres, la Commission s'est bornée à affirmer qu'il lui semblait que les dispositions et mesures de la réglementation française étaient plus sévères que celles des autres États membres. Elle a admis que, étant donné les divergences dans la conception même du contrôle, il est difficile de déterminer si les mesures et dispositions des autres États membres sont aussi détaillées que la réglementation française.

20 En ce qui concerne l'exemple concret cité par la Commission quant à l'élément protecteur des machines à raboter, il y a lieu de remarquer que, selon la Commission, la conception de la protection prescrite par les dispositions techniques allemandes est différente de celle de la réglementation française. Il n'est pas établi que les deux conceptions garantissent le même niveau de protection aux utilisateurs des machines concernées. En ce qui concerne les machines fortement automatisées, il convient de rappeler que la réglementation en cause n'a pour effet ni d'imposer aux fabricants une obligation de fabriquer des machines automatisées ni de privilégier lesdites machines.

21 Quant à l'observation de la Commission selon laquelle il est statistiquement prouvé que les machines fabriquées conformément aux conceptions d'autres États membres n'entraînent pas plus d'accidents que les machines obéissant à la réglementation française, il convient de relever que de telles statistiques ne sont pas de nature à elles seules à établir que ces autres conceptions de la sécurité garantissent aussi le même niveau de protection que la conception française. La seule référence aux statistiques ne tient en effet pas compte d'autres éléments, comme une formation approfondie des utilisateurs, qui rendent les situations non comparables quant à l'évaluation du niveau de protection de la santé et de la vie des personnes.

22 Dans ces circonstances, il n'est pas établi que les machines circulant librement dans les autres États membres garantissent le même niveau de protection aux utilisateurs.

23 Il ressort de tout ce qui précède que le premier grief doit être rejeté dans sa totalité.

Quant aux délais

24 La Commission allègue que les délais entre la date de publication des décrets et arrêtés formant la nouvelle réglementation et la date à partir de laquelle le visa ou l'homologation sont devenus obligatoires ont été trop brefs. Il aurait été impossible aux services administratifs français, dans de nombreux cas, de traiter en temps utile les dossiers qui leur ont été soumis à l'appui des demandes de visa et d'homologation. Ce serait ainsi que, par exemple, aucun des visas demandés pour les machines à dégauchir n'a pu être donné pour le 1er mars 1982 alors que 125 demandes auraient été présentées.

25 Le gouvernement français observe que le but de la réglementation aurait exigé que les délais soient aussi brefs que possible. Les services concernés auraient été invités à éviter tout retard dans leur contrôle. Les retards intervenus seraient dus uniquement à l'envoi tardif des dossiers par les fabricants des autres États membres. Le délai moyen de notification d'une décision à un demandeur de visas serait de deux mois à partir de la demande.

26 Il y a lieu de rappeler à cet égard que des retards fréquents et importants dans le traitement des demandes par les autorités de contrôle pour le visa ou l'homologation peuvent rendre les importations plus difficiles et plus onéreuses et, partant, constituer des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives au sens de l'article 30 du traité.

27 Toutefois, il ressort du dossier que les retards ont affecté les demandes des fabricants français aussi bien que celles de fabricants d'autres États membres. Il n'existe aucun indice permettant de penser que l'administration française a donné une priorité aux demandes venant de fabricants français.

28 Dans ces circonstances, le deuxième grief de la Commission doit également être rejeté.

Quant aux coûts impliqués

29 La Commission reproche au gouvernement français que les coûts impliqués, à la charge de l'importateur, par les procédures applicables aux machines soumises à l'obtention d'un visa ou d'une homologation seraient susceptibles de décourager les demandes et, donc, d'entraver les importations potentielles, même si les contrôles étaient, en eux-mêmes, justifiés. Pour un fabricant d'un autre État membre, les montants de dépenses devant être remboursés à l'INRS pourraient même dépasser ceux qui sont supportés par le fabricant français au cas où le transport de la machine ou le déplacement d'ingénieurs du laboratoire national d'essai français auprès de l'unité de production seraient nécessaires. Si les autres États membres décidaient un barème similaire à celui en cause, les coûts, au moins pour les petites et moyennes entreprises, seraient démesurés. En outre, pour un fabricant d'un autre État membre pour lequel le marché français ne représente qu'une partie de ses ventes, ces coûts pèseraient plus lourdement que pour un fabricant français qui doit nécessairement soumettre sa machine à un contrôle technique.

30 Le gouvernement français réplique que les coûts du contrôle trouvent leur justification dans le caractère approfondi des examens réalisés. Les mêmes tarifs seraient applicables à tous les fabricants, qu'ils soient français ou étrangers.

31 En ce qui concerne le niveau des dépenses mis à la charge du demandeur du visa ou de l'homologation, la Commission n'a pu opposer aux affirmations françaises susmentionnées que sa propre appréciation selon laquelle il s'agit de montants considérables et susceptibles de décourager les importations. Elle n'a ni étayé ce moyen par des données chiffrées relatives aux coûts de contrôle dans d'autres États membres ni démontré que ces frais dépassent ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts de la procédure de contrôle.

32 Quant aux coûts du transport de la machine ou du déplacement de l'ingénieur de contrôle, il suffit d'observer, d'une part, que cette obligation est fonction de l'ouverture du marché français aux produits éventuellement dangereux dudit fabricant pour lesquels la nécessité d'un contrôle préalable n'est pas contestée par la Commission et, d'autre part, que les dépenses ainsi occasionnées pour un fabricant étranger par le transport de la machine ou le déplacement de l'ingénieur sont identiques à celles d'un fabricant français qui se trouve à la même distance géographique du lieu de contrôle.

33 En ce qui concerne l'effet cumulatif que peut avoir une telle réglementation pour un fabricant commercialisant sa marchandise dans la Communauté dans l'hypothèse où les autres États membres imposeraient un barème de frais similaire à celui en cause, il y a lieu de rappeler à cet égard que la Cour a maintes fois constaté que les autorités des États membres ne sont pas en droit d'exiger sans nécessité des essais de laboratoire lorsque les mêmes essais ont déjà été effectués dans un autre État membre et lorsque leurs résultats sont à la disposition de ces autorités ou peuvent, sur leur demande, être mis à leur disposition (arrêts du 17 décembre 1981, précité, et du 6 juin 1984, Melkunie, 97/83, Rec. p. 2367). En outre, les autorités nationales de contrôle doivent toujours, dans le cas de machines importées d'un autre État membre, examiner si la protection efficace de la vie et de la santé des personnes nécessite encore un contrôle supplémentaire de leur part.

34 Dans ces circonstances, l'argumentation hypothétique de la Commission quant à l'effet cumulatif de la réglementation en cause n'est pas pertinente.

35 Le troisième grief doit donc aussi être rejeté.

Quant à la pratique administrative

36 La Commission fait grief au gouvernement français que les délais susmentionnés ainsi que les coûts des procédures de contrôle sont susceptibles d'augmenter en raison de trois facteurs: en premier lieu, parce que la décision quant au caractère complet ou non du dossier est à la discrétion de l'administration française; en deuxième lieu, en raison de la pratique administrative consistant à imposer une nouvelle procédure de visa ou d'homologation, même pour les machines appartenant à la même « famille » qu'une machine ayant déjà obtenu le visa ou l'homologation et dont elles ne diffèrent que par le rendement; et, en dernier lieu, en raison de l'exigence par l'administration française d'une procédure de contrôle distincte pour chaque machine faisant partie d'une machine composante.

37 Le gouvernement français affirme, en premier lieu, que la décision de l'administration quant au caractère complet du dossier n'aurait aucun caractère discrétionnaire. En deuxième lieu, les services de contrôle feraient, dans la mesure du possible, certaines « mises en famille » de machines du même type. Enfin, les machines combinées présentant des risques spécifiques ne pourraient pas être considérées comme un assemblage des machines composantes. Un contrôle séparé s'imposerait donc dans la plupart des cas.

38 A cet égard, il convient de remarquer, d'abord, que le droit d'un État membre de soumettre un produit du type de celui en question à une procédure de contrôle implique le droit, pour cet État, d'instituer la procédure administrative nécessaire à ce contrôle. Une telle procédure administrative, même si elle ne détermine pas précisément le contenu du dossier devant accompagner la demande de contrôle, n'est pas en soi susceptible d'entraver le commerce intracommunautaire. La Commission n'a d'ailleurs apporté aucun élément de fait de nature à démontrer que la pratique administrative suivie quant au caractère complet ou non du dossier a provoqué une telle entrave.

39 En ce qui concerne la pratique de l'administration française de procéder à un contrôle, y compris dans les cas où les machines appartiennent à la même famille qu'une machine déjà contrôlée ou lorsqu'elles font partie d'une machine composante, la Commission n'a pas non plus été en mesure de citer des exemples de cas concrets dans lesquels cette pratique aurait été superflue, disproportionnée ou discriminatoire. Dans ces circonstances, le quatrième grief doit également être rejeté.

Sur les dépens

40 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Toutefois, conformément au paragraphe 3, alinéa 1, du même article, la Cour peut compenser les dépens en totalité ou en partie pour des motifs exceptionnels.

41 Le gouvernement français, par son manque de collaboration dans la phase précontentieuse, a laissé la Commission dans l'ignorance de la plupart des aspects de la nouvelle réglementation. Ce comportement a dès lors contraint la Commission à former le présent recours. Il convient donc de compenser les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Chacune des parties supportera ses propres dépens.

Mackenzie Stuart Everling Bahlmann Joliet

Bosco Koopmans Due Galmot Kakouris

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 28 janvier 1986.

Le greffier

P. Heim

Le président

A. J. Mackenzie Stuart