

ARRÊT DU TRIBUNAL (cinquième chambre élargie)

8 novembre 2007^{*}

Dans l'affaire T-234/04,

Royaume des Pays-Bas, représenté par M^{mes} H. Sevenster, J. van Bakel et M. M. de Grave, en qualité d'agents,

partie requérante,

soutenu par

Royaume de Danemark, représenté par M. J. Molde, en qualité d'agent,

partie intervenante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M^{me} F. Simonetti et M. M. van Beek, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

^{*} Langue de procédure: le néerlandais.

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision 2004/1/CE de la Commission, du 16 décembre 2003, concernant les dispositions nationales sur l'emploi des paraffines chlorées à chaîne courte notifiées par le Royaume des Pays-Bas au titre de l'article 95, paragraphe 4, [CE] (JO 2004, L 1, p. 20), pour autant que la Commission considère, dans cette décision, que son approbation, au titre de l'article 95, paragraphe 6, CE, est nécessaire au maintien de la réglementation néerlandaise relative aux utilisations des paraffines chlorées à chaîne courte qui ne sont pas citées dans la directive 2002/45/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 juin 2002, portant vingtième modification de la directive 76/769/CEE du Conseil en ce qui concerne la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses (paraffines chlorées à chaîne courte) (JO L 177, p. 21),

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (cinquième chambre élargie),

composé de M. M. Vilaras, président, M^{me} M. E. Martins Ribeiro, MM. F. Dehousse, D. Šváby et M^{me} K. Jürimäe, juges,

greffier: M^{me} C. Kristensen, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 7 septembre 2006,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique

Dispositions internationales

- ¹ La Communauté européenne et certains de ses États membres étaient parties contractantes à la convention pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique, signée le 4 juin 1974 à Paris (ci-après la «convention de Paris»). Dans le cadre de cette convention, la commission de Paris avait adopté la décision 95/1 (ci-après la «décision Parcom 95/1»), qui prévoit l'élimination progressive de l'utilisation des paraffines chlorées à chaîne courte (ci-après les «PCCC»). La Communauté européenne n'est pas signataire de la décision Parcom 95/1.
- ² La convention de Paris a été remplacée par la convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, approuvée au nom de la Communauté par la décision 98/249/CE du Conseil, du 7 octobre 1997, relative à la conclusion de la convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (JO 1998, L 104, p. 1) (ci-après la «convention Ospar») et une nouvelle commission (ci-après la «commission Ospar») a succédé à la commission de Paris.

Dispositions communautaires

3 L'article 95, paragraphes 4 et 6, CE dispose:

«4. Si, après l'adoption par le Conseil ou par la Commission d'une mesure d'harmonisation, un État membre estime nécessaire de maintenir des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes visées à l'article 30 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.

[...]

6. Dans un délai de six mois après les notifications visées [au paragraphe] 4 [...], 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 [au paragraphe] 4 [...] 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.»

- 4 La directive 76/769/CEE du Conseil, du 27 juillet 1976, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses (JO L 262, p. 201), contient des dispositions limitant la mise sur le marché et l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses.
- 5 Selon l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive 76/769, celle-ci est applicable aux substances et aux préparations dangereuses énumérées à l'annexe de ladite directive. L'article 2 de cette dernière précise que les États membres prennent toutes les mesures utiles pour que les substances et préparations dangereuses mentionnées à l'annexe ne puissent être mises sur le marché ou utilisées qu'aux conditions qui y sont prévues.
- 6 La directive 76/769 a été modifiée à maintes reprises, notamment pour ajouter de nouvelles substances et préparations dangereuses à l'annexe et limiter, pour des motifs de protection de la santé humaine ou de l'environnement, la mise sur le marché ou l'emploi de ces substances et préparations dangereuses.
- 7 La directive 2002/45/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 juin 2002, portant vingtième modification de la directive 76/769 en ce qui concerne la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses (paraffines chlorées à chaîne courte) (JO L 177, p. 21, ci-après la «directive PCCC»), a ajouté un point 42 à l'annexe de la directive 76/769, qui fixe les règles de mise sur le marché et d'emploi des PCCC.

- 8 Selon le point 42.1 de l'annexe de la directive 76/769, telle que modifiée par la directive PCCC, les PCCC «[n]e peuvent être mis[es] sur le marché en tant que substances ou constituants d'autres substances ou préparations à des concentrations supérieures à 1 % pour:

— l'usinage des métaux,

— le graissage du cuir».

- 9 Aux termes du point 42.2 de l'annexe susmentionnée, «[a]vant le 1^{er} janvier 2003, toutes les utilisations restantes des PCCC seront réexaminées par la Commission, en coopération avec les États membres et la commission Oskar, à la lumière de toute nouvelle donnée scientifique pertinente concernant les risques présentés par les PCCC pour la santé et l'environnement. Le Parlement européen sera tenu informé des résultats de ce réexamen».

- 10 L'article 2, paragraphe 1, de la directive PCCC dispose que les États membres adoptent et publient, au plus tard le 6 juillet 2003, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive, en informent immédiatement la Commission et appliquent ces dispositions au plus tard le 6 janvier 2004.

Dispositions nationales

- 11 Afin de remplir leurs obligations internationales au titre de la convention de Paris et de la décision Parcom 95/1, le Royaume des Pays-Bas a adopté, le 3 novembre 1999,

le Besluit houdende regels inzake het beperken van het gebruik van kortketenige gechloreerde paraffines (Besluit gechloreerde paraffines WMS) [décret portant interdiction de certains emplois des PCCC (loi sur les substances chimiques), Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 1999, p. 478, ci-après le «décret»]. Conformément à son article 4, le décret est entré en vigueur le 31 décembre 1999.

- 12 Selon l'article 1^{er} du décret, celui-ci s'applique aux alcanes chlorées comportant une chaîne de dix à treize atomes de carbone et présentant un degré de chloration égal ou supérieur à 48 % en poids.
- 13 L'article 2, paragraphe 1, du décret dispose qu'il est interdit d'utiliser les PCCC visées à l'article 1^{er}:
- a) comme plastifiants dans les peintures, enduits ou mastics d'étanchéité;
 - b) dans les fluides d'usinage de métaux;
 - c) comme retardateurs de flammes dans les caoutchoucs, plastiques ou textiles.
- 14 En vertu de l'article 2, paragraphe 2, du décret, les PCCC peuvent toutefois continuer à être employées jusqu'au 31 décembre 2004 dans les mastics d'étanchéité pour les digues et barrages ou comme retardateurs de flammes dans les bandes transporteuses destinées à une utilisation exclusive dans l'industrie minière.

Antécédents du litige

- 15 À la suite de l'adoption de la directive PCCC, le gouvernement néerlandais a, par lettre du 17 janvier 2003, communiqué à la Commission qu'il estimait que la portée de l'harmonisation de la directive PCCC se limitait aux utilisations des PCCC expressément interdites au point 42.1 de l'annexe de la directive 76/769, telle que modifiée par la directive PCCC. Par conséquent, d'autres utilisations, comme celles découlant de la décision Parcom 95/1, échapperaient au domaine d'harmonisation de la directive PCCC, de sorte qu'elles pourraient être autorisées ou interdites par les États membres, sans devoir recourir à la procédure prévue à l'article 95, paragraphes 4 et 6, CE.
- 16 Le gouvernement néerlandais a également invoqué, dans sa lettre du 17 janvier 2003, l'article 95, paragraphe 4, CE, «à toutes fins utiles et en tant que de besoin en droit», en indiquant, conformément à ladite disposition, les raisons qui plaident en faveur du maintien, dans sa législation nationale, des interdictions contenues dans la décision Parcom 95/1. Dans la même lettre, il a, enfin, exprimé «l'espoir que la Commission déterminera[it] prochainement son point de vue en fonction du point de vue [du Royaume] des Pays-Bas quant à la marge dont [il] dispos[ait] pour [maintenir sa] réglementation nationale et qu'elle rendra[it] une décision favorable sur sa demande au titre de l'article 95, paragraphe 4, CE».
- 17 Par lettre du 25 mars 2003, la Commission a informé le Royaume des Pays-Bas qu'elle avait reçu sa notification au titre de l'article 95, paragraphe 4, CE et que le délai de six mois pour son examen avait commencé à courir le 22 janvier 2003, soit le jour suivant celui de la réception de la notification. Dans la même lettre, la Commission a également indiqué qu'une copie de la notification serait envoyée aux autres États membres, afin de recueillir leurs éventuelles observations, et qu'une communication à cet égard serait publiée au Journal officiel.

18 Dans la décision 2003/549/CE, du 17 juillet 2003, prorogeant le délai visé à l'article 95, paragraphe 6, [CE] concernant les dispositions nationales sur l'emploi des PCCC notifiées par les Pays-Bas au titre de l'article 95, paragraphe 4, [CE] (JO L 187, p. 27), la Commission a conclu, d'une part, que la demande qui lui avait été notifiée par le Royaume des Pays-Bas le 21 janvier 2003, en vue d'obtenir l'approbation de ses dispositions nationales sur l'emploi des PCCC, était recevable et, d'autre part, que, eu égard à la complexité de la question et à l'absence de tout élément mettant en évidence un danger pour la santé humaine, il était justifié de proroger d'une nouvelle période le délai visé à l'article 95, paragraphe 6, premier alinéa, CE, à savoir jusqu'au 20 décembre 2003.

19 L'article 1^{er} de la décision 2003/549 est ainsi libellé:

«Conformément à l'article 95, paragraphe 6, troisième alinéa, du traité, le délai prévu au premier alinéa de ce même article et paragraphe pour approuver ou rejeter les dispositions nationales sur les PCCC notifiées par [le Royaume des] Pays-Bas le 21 janvier 2003, au titre de l'article 95, paragraphe 4, est prorogé jusqu'au 20 décembre 2003.»

20 Par sa décision 2004/1/CE, du 16 décembre 2003, concernant les dispositions nationales sur l'emploi des PCCC notifiées par le Royaume des Pays-Bas au titre de l'article 95, paragraphe 4, [CE] (JO 2004, L 1, p. 20, ci-après la «décision attaquée»), la Commission a approuvé le maintien partiel des dispositions nationales en cause pour une durée limitée.

21 Dans la décision attaquée, la Commission a d'abord indiqué qu'elle avait conclu, dans la décision 2003/549, que la demande présentée par le Royaume des Pays-Bas était recevable et a renvoyé à cette décision sur ce point, en rappelant néanmoins les raisons de l'incompatibilité des dispositions notifiées avec les exigences de la directive PCCC. Ensuite, s'agissant du bien-fondé de la demande effectuée par le

Royaume des Pays-Bas au titre de l'article 95, paragraphe 4, CE, visant à lui permettre le maintien de ses dispositions nationales dérogeant à la directive PCCC, la Commission a estimé que certaines d'entre elles pouvaient être maintenues temporairement (jusqu'au 31 décembre 2006) mais que, pour des motifs relatifs à la protection de l'environnement, d'autres n'étaient pas justifiées et ne pouvaient donc être maintenues.

22 Les articles 1^{er} à 3 de la décision attaquée sont libellés comme suit:

«Article premier

Les dispositions nationales relatives aux PCCC que [le Royaume des] Pays-Bas [a] notifiées à la Commission le 21 janvier 2003 conformément à l'article 95, paragraphe 4, [CE] sont approuvées, dans la mesure où elles ne s'appliquent pas à l'utilisation de PCCC en tant que constituants d'autres substances et préparations à des concentrations inférieures à 1 % destinées à être employées:

- comme plastifiants dans les peintures, enduits ou mastics d'étanchéité,
- comme retardateurs de flammes dans les caoutchoucs ou textiles.

Article 2

La présente décision est applicable jusqu'au 31 décembre 2006.

Article 3

Le Royaume des Pays-Bas est destinataire de la présente décision.»

Procédure

- ²³ Par requête déposée au greffe de la Cour le 26 février 2004, le Royaume des Pays-Bas a introduit un recours, qui a été enregistré sous le numéro C-103/04.
- ²⁴ Par acte séparé, déposé au greffe de la Cour le 14 mai 2004, la Commission a soulevé, en vertu de l'article 91, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, une exception d'irrecevabilité.
- ²⁵ Par ordonnance de la Cour du 8 juin 2004, l'affaire C-103/04 a été renvoyée devant le Tribunal, conformément aux dispositions de l'article 2 de la décision 2004/407/CE, Euratom du Conseil, du 26 avril 2004, portant modification des articles 51 et 54 du protocole sur le statut de la Cour de justice (JO L 132, p. 5), et a été enregistrée sous le numéro T-234/04.
- ²⁶ Par acte déposé au greffe du Tribunal le 24 septembre 2004, le Royaume de Danemark a demandé à intervenir dans la présente procédure au soutien du Royaume des Pays-Bas. Par ordonnance du 15 novembre 2004, le président de la cinquième chambre du Tribunal a admis cette intervention.

- 27 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 6 juillet 2004, le Royaume des Pays-Bas a présenté ses observations sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission.
- 28 Le 6 juin 2006, le Tribunal, les parties entendues, a décidé de renvoyer la présente affaire devant la cinquième chambre élargie du Tribunal.
- 29 En application de l'article 114, paragraphe 3, du règlement de procédure, la procédure orale a été ouverte à la suite de la demande de la Commission tendant à ce qu'il soit statué sur l'irrecevabilité.
- 30 Dans le cadre de mesures d'organisation de la procédure, le Tribunal a invité les parties à répondre par écrit à certaines questions. Elles y ont déféré dans le délai imparti.
- 31 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions du Tribunal lors de l'audience du 7 septembre 2006.

Conclusions des parties

- 32 Dans sa requête, le Royaume des Pays-Bas conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:
- annuler la décision attaquée dans la mesure où la Commission y considère que son approbation, au titre de l'article 95, paragraphe 6, CE, est nécessaire au maintien de la réglementation néerlandaise relative aux applications des PCCC qui ne sont pas citées dans la directive PCCC;

— condamner la Commission aux dépens.

33 Dans son exception d'irrecevabilité, la Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours comme irrecevable;

— condamner le Royaume des Pays-Bas aux dépens.

34 Dans ses observations sur l'exception d'irrecevabilité, le Royaume des Pays-Bas conclut à ce qu'il plaise au Tribunal rejeter les conclusions de la Commission visant à ce que le Tribunal statue sur la recevabilité avant tout examen au fond.

En droit

35 En vertu de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure, si une partie le demande, le Tribunal peut statuer sur l'exception d'irrecevabilité sans engager le débat au fond. Conformément au paragraphe 3 du même article, la suite de la procédure est orale, sauf décision contraire du Tribunal.

36 Conformément à l'article 113 du règlement de procédure, le Tribunal peut à tout moment, même d'office, les parties entendues, examiner les fins de non-recevoir d'ordre public et statue, à cet effet, dans les conditions prévues à l'article 114, paragraphes 3 et 4, dudit règlement.

Arguments des parties

- 37 La Commission fait valoir, en premier lieu, que, en réponse à la notification effectuée par lettre du 17 janvier 2003, elle a, par lettre du 25 mars 2003, informé le Royaume des Pays-Bas qu'elle avait reçu ladite notification et que le délai pour son examen avait commencé à courir le 22 janvier 2003, soit le jour suivant celui de la réception de la notification. Selon la Commission, il en découlait clairement qu'elle estimait que les dispositions nationales notifiées entraient dans le champ d'application de la directive PCCC, étant donné que, si tel n'avait pas été le cas, la procédure suivie n'aurait pas eu lieu d'être.
- 38 En deuxième lieu, la Commission soutient que, contrairement à ce que prétend le Royaume des Pays-Bas, la lettre du 17 janvier 2003 n'indique nullement qu'il entendait lui soumettre deux demandes spécifiques et différentes, appelant deux réponses indépendantes. En effet, s'il serait vrai que, dans le titre 5, intitulé «Conclusions», de la lettre du 17 janvier 2003, le gouvernement néerlandais lui aurait demandé de statuer à bref délai sur la marge d'appréciation dont il disposait pour maintenir sa réglementation nationale, il n'en demeurerait pas moins qu'il lui aurait également demandé d'adopter une décision favorable au sujet de la demande qu'il avait introduite au titre de l'article 95, paragraphe 4, CE. Ainsi, la Commission estime que, eu égard à la formulation et à la présentation de la lettre du 17 janvier 2003, il était logique qu'elle parvienne à la conclusion que, indépendamment de l'opinion du Royaume des Pays-Bas au sujet de l'étendue de l'harmonisation opérée par la directive PCCC, celui-ci avait effectué une notification au sens de l'article 95, paragraphe 4, CE.
- 39 En troisième lieu, la Commission soutient avoir répondu implicitement à la demande concernant la portée de la directive PCCC dans sa décision 2003/549, en vérifiant, ainsi qu'il est d'usage, la recevabilité de la notification. Son opinion sur ce point aurait en effet été exposée clairement aux considérants 32 à 39 de ladite décision et elle serait parvenue à la conclusion que la demande présentée par le Royaume des Pays-Bas devait être considérée comme recevable. En particulier, elle

aurait indiqué, au considérant 34 de la décision 2003/549, que la directive PCCC devait être interprétée comme une mesure ayant introduit une harmonisation de toutes les utilisations actuelles des PCCC et qu'elle empêcherait ainsi les États membres de mettre en place ou de maintenir des limitations nationales à l'emploi des PCCC qui iraient au-delà de celles définies dans ladite directive.

40 Contrairement à ce que soutiendrait le Royaume des Pays-Bas dans sa requête, la décision 2003/549 ne se limiterait donc pas à une simple prorogation du délai visé à l'article 95, paragraphe 6, CE, ce qui serait confirmé par le fait que, dans la décision attaquée, la Commission ne reviendrait plus sur l'étendue de l'harmonisation opérée par la directive PCCC. S'agissant d'une telle question, la décision attaquée n'aurait donc qu'un caractère confirmatif et n'engendrerait, en aucune façon, des effets juridiques autonomes pouvant faire, en tant que tels, l'objet d'un recours en annulation au sens de l'article 230 CE.

41 Si le Royaume des Pays-Bas n'avait pas partagé l'analyse de la Commission en ce qui concerne l'appréciation de la recevabilité de sa notification du 17 janvier 2003, il aurait dû attaquer la décision 2003/549. Ayant omis d'agir en ce sens dans le délai fixé à l'article 230 CE, il ne pourrait, à présent, attaquer le point de vue exposé par la Commission dans ladite décision sur la recevabilité en faisant usage des possibilités de recours ouvertes à l'encontre d'une décision ultérieure de la Commission. Cela reviendrait à une prorogation injustifiée du délai fixé à l'article 230 CE.

42 Le Royaume des Pays-Bas soutient, en premier lieu, que la décision attaquée serait bien plus qu'une simple confirmation de la décision 2003/549, qui ne porterait que sur la prorogation du délai. En effet, le point de vue de la Commission selon lequel l'approbation au titre de l'article 95, paragraphe 6, CE serait nécessaire aurait pour conséquence, d'une part, que les mesures nationales ne pourraient être maintenues que pendant une durée limitée et, d'autre part, que l'interdiction des PCCC telle que prévue dans la réglementation néerlandaise aurait une portée plus limitée que celle

qui y serait visée. Ce serait donc la décision attaquée qui aurait modifié sa situation juridique de façon caractérisée, en ce qu'elle aurait limité en étendue et dans le temps sa marge de manœuvre pour maintenir ses dispositions nationales.

43 En deuxième lieu, le gouvernement néerlandais rappelle qu'il a toujours indiqué, dans ses contacts avec la Commission, qu'il estimait que les applications des PCCC qui n'étaient pas citées dans la directive PCCC ne rentraient pas dans le champ d'application de cette dernière et qu'il pouvait, de ce fait, les maintenir dans sa réglementation nationale sans devoir recourir à l'article 95, paragraphe 4, CE. Il fait donc valoir que c'est à titre principal qu'il a demandé à la Commission de se prononcer sur la nécessité d'une notification au titre de l'article 95, paragraphe 4, CE, ce qui résulterait du fait que, dans la lettre du 17 janvier 2003, il aurait, d'abord, expliqué les raisons pour lesquelles une notification au titre de l'article 95, paragraphe 4, CE n'était pas, en l'espèce, requise, en exprimant l'espoir que la Commission statuerait à bref délai sur la marge dont il disposait pour maintenir sa réglementation nationale et, ensuite, demandé à la Commission de prendre position sur la nécessité d'une telle notification, laquelle n'aurait été effectuée qu'«à toutes fins utiles et en tant que de besoin en droit». Ce ne serait donc qu'à titre subsidiaire, à savoir «dans le cas où la Commission [aurait] estim[é] que les utilisations, interdites par la décision Parcom 95/1 et qui [n'étaient] pas également interdites par la directive du 25 juin 2002, entr[ai]ent dans le domaine d'application de cette directive», qu'il aurait demandé à la Commission d'approuver le maintien des mesures nationales concernées.

44 En troisième lieu, tout en reconnaissant que la recevabilité de la notification a été examinée aux considérants 32 à 39 de la décision 2003/549, le gouvernement néerlandais souligne que le dispositif de cette décision ne porte que sur la prorogation du délai mentionné à l'article 95, paragraphe 6, CE, de sorte qu'un recours contre cette décision n'aurait pas été recevable. Les positions exprimées dans la motivation d'un acte ne seraient susceptibles de recours en annulation que si elles constituent le support nécessaire du dispositif de cet acte (ordonnance de la Cour du 28 janvier 2004, Pays-Bas/Commission, C-164/02, Rec. p. I-1177, point 21), ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

⁴⁵ En quatrième lieu, il ne ferait aucun doute que la décision 2003/549 serait une décision intermédiaire par rapport à la décision attaquée. Or, selon la jurisprudence, lorsqu'il s'agit d'actes ou de décisions dont l'élaboration s'effectue en plusieurs phases, notamment au terme d'une procédure interne, ne constitueraient, en principe, des actes attaquables que les mesures qui fixent définitivement la position de l'institution au terme de cette procédure, à l'exclusion des mesures intermédiaires dont l'objectif est de préparer la décision finale (arrêts du Tribunal du 18 mai 1994, BEUC et NCC/Commission, T-37/92, Rec. p. II-285, point 27, et du 22 mai 1996, AITEC/Commission, T-277/94, Rec. p. II-351, point 51; ordonnance du président du Tribunal du 5 décembre 2001, Commerzbank/Commission, T-219/01 R, Rec. p. II-3501, point 33).

⁴⁶ Le Royaume des Pays-Bas fait valoir, en outre, que, à supposer que la décision 2003/549 ait été susceptible de faire l'objet d'un recours, le fait de ne pas l'avoir attaquée ne pourrait pas faire obstacle à la recevabilité du recours introduit à l'encontre de la décision attaquée. À cet égard, il s'appuie sur la jurisprudence qui aurait exclu que le fait de ne pas avoir attaqué une décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen en matière d'aides d'État puisse conduire à nier la recevabilité d'un recours formé à l'encontre de la décision finale (arrêts du Tribunal du 31 mars 1998, Preussag Stahl/Commission, T-129/96, Rec. p. II-609, point 31; du 12 mai 1999, Moccia Irme e.a./Commission, T-164/96 à T-167/96, T-122/97 et T-130/97, Rec. p. II-1477, point 65, et du 27 novembre 2003, Regione Siciliana/Commission, T-190/00, Rec. p. II-5015, point 47).

Appréciation du Tribunal

⁴⁷ Selon une jurisprudence constante, constituent des actes ou des décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation au sens de l'article 230 CE les mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts des requérants (arrêts de la Cour du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, Rec. p. 2639, point 9, et du 22 juin 2000, Pays-Bas/Commission, C-147/96,

Rec. p. I-4723, point 25; ordonnance Pays-Bas/Commission, point 44 *supra*, point 18; ordonnance du Tribunal du 30 mars 2006, Korkmaz e.a./Commission, T-2/04, non publiée au Recueil — Rec. 2006, p. II-32*, point 33).

48 Cependant, il ne suffit pas qu'un acte ait été envoyé par une institution communautaire à son destinataire, en réponse à une demande formulée par ce dernier, pour qu'il puisse être qualifié de décision au sens de l'article 230 CE, ouvrant ainsi la voie du recours en annulation (voir, en ce sens, ordonnance de la Cour du 27 janvier 1993, Miethke/Parlement, C-25/92, Rec. p. I-473, point 10; arrêts du Tribunal AITEC/Commission, point 45 *supra*, point 50, et du 10 avril 2003, Alessandrini e.a./Commission, T-93/00 et T-46/01, Rec. p. II-1635, point 60; ordonnance du Tribunal du 13 juillet 2004, Comunidad Autónoma de Andalucía/Commission, T-29/03, Rec. p. II-2923, point 29). Par ailleurs, il est constant qu'une simple manifestation d'opinion écrite émanant d'une institution ne saurait constituer une décision de nature à faire l'objet d'un recours en annulation, dès lors qu'elle n'est pas susceptible de produire des effets de droit et ne vise pas non plus à produire de tels effets (arrêt de la Cour du 5 octobre 1999, Pays-Bas/Commission, C-308/95, Rec. p. I-6513, point 27).

49 En l'espèce, par lettre du 17 janvier 2003, le gouvernement néerlandais a adressé deux demandes à la Commission. D'une part, il a demandé à ce que la Commission prenne position sur la question de l'étendue du champ d'application de la directive PCCC, en faisant valoir le point de vue selon lequel les utilisations interdites par la décision Parcom 95/1 qui n'étaient pas expressément interdites par la directive PCCC n'entraient pas dans le domaine d'harmonisation de cette dernière, de sorte qu'elles pouvaient être autorisées ou interdites dans la législation nationale sans qu'une décision de la Commission ne soit, à cet effet, nécessaire. D'autre part, il a demandé que, dans l'hypothèse où la Commission considérerait que les dispositions nationales notifiées entraient dans le champ d'application de la directive PCCC, celle-ci se prononce sur leur maintien conformément à la procédure prévue à l'article 95, paragraphes 4 et 6, CE. Le fait pour le Royaume des Pays-Bas d'avoir, dans une même lettre, demandé à la Commission de se prononcer sur la nécessité d'une approbation au titre de l'article 95, paragraphe 6, CE, ce qu'il conteste, et formellement demandé une telle approbation est, comme le gouvernement

néerlandais l'a expliqué, dû à la circonstance que la fin du délai de transposition de la directive PCCC approchait et qu'il voulait pouvoir se conformer en temps utile aux obligations découlant de cette dernière.

50 Il y a lieu d'ajouter que, ainsi qu'il résulte des lettres adressées le 25 juin 2001 à la Commission et au Conseil, le gouvernement néerlandais avait, lors de la procédure d'adoption de la directive PCCC, exprimé sa préoccupation quant au fait que la proposition de directive restait en deçà du niveau de protection prévu par la décision Parcom 95/1 et avait soulevé la question de l'opportunité d'adopter une mesure d'harmonisation communautaire qui l'aurait empêché, en tant que partie à la convention Oskar, de se conformer à ses engagements internationaux. Cette position a été confirmée au moment de l'adoption de la directive PCCC, la délégation néerlandaise ayant voté contre et indiqué, dans une déclaration de vote du 24 avril 2002, que la mise en œuvre d'une directive relative aux PCCC mettrait le Royaume des Pays-Bas dans l'impossibilité de s'acquitter de ses obligations internationales au titre de la convention de Paris et de la décision Parcom 95/1. La question du respect de ces obligations est également rappelée au point 6 du titre 5 de la lettre du 17 janvier 2003.

51 En ne demandant l'annulation de la décision attaquée que pour autant que la Commission a considéré que le maintien des dispositions nationales en cause nécessitait son autorisation au titre de l'article 95, paragraphe 6, CE, le Royaume des Pays-Bas entend attaquer la prise de position de la Commission concernant sa première demande, telle que formulée dans la lettre du 17 janvier 2003, à savoir celle concernant l'étendue de l'harmonisation opérée par la directive PCCC. En d'autres termes, l'appréciation de la Commission relative au bien-fondé des justifications fournies par le Royaume des Pays-Bas pour maintenir en vigueur des dispositions nationales notifiées ne fait pas partie de l'objet du litige, celui-ci portant seulement sur l'interprétation de la Commission de l'étendue de l'harmonisation opérée par la directive PCCC.

52 Il y a donc lieu d'établir si la prise de position de la Commission contestée par le Royaume des Pays-Bas, pour autant qu'elle impliquait qu'une autorisation au sens de l'article 95, paragraphe 6, CE était nécessaire pour le maintien en vigueur des dispositions nationales notifiées, constitue un acte attaquant.

- 53 En premier lieu, il convient de rappeler les termes et la ratio de la procédure prévue à l'article 95, paragraphes 4 et 6, CE.
- 54 Premièrement, l'article 95, paragraphe 4, CE prévoit que, si, après l'adoption d'une mesure communautaire d'harmonisation, un État membre estime nécessaire de maintenir des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes visées à l'article 30 CE 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.
- 55 Il découle donc du libellé de cette disposition que c'est à l'État membre que revient la décision d'effectuer la notification et d'entamer ainsi la procédure prévue à l'article 95, paragraphes 4 et 6, CE, ce qui présuppose qu'il détermine, au préalable, si les dispositions nationales dont il s'agit nécessitent une autorisation de la Commission pour pouvoir être maintenues en vigueur. Le fait que cette procédure vise à ce que l'État membre concerné puisse obtenir l'autorisation de maintenir des dispositions nationales incompatibles avec la mesure d'harmonisation est, en outre, confirmé par les justifications indiquées à l'article 95, paragraphe 4, CE que cet État membre doit apporter à l'appui de sa demande.
- 56 Deuxièmement, cette interprétation est corroborée par la jurisprudence, la Cour ayant déjà jugé que la procédure prévue à l'article 95, paragraphes 4 et 6, CE est initiée non pas par une institution communautaire mais par un État membre, la décision de l'institution communautaire n'étant prise qu'en réaction à cette initiative. Par sa demande, cet État a tout loisir de s'exprimer sur la décision dont il demande l'adoption, ainsi qu'il ressort expressément de l'article 95, paragraphe 4, CE, qui oblige ledit État à indiquer les raisons du maintien des dispositions nationales en question (arrêt de la Cour du 20 mars 2003, Danemark/Commission, C-3/00, Rec. p. I-2643, points 47 et 48; voir également, en ce sens, arrêt de la Cour du 15 septembre 2005, Cindu Chemicals e.a., C-281/03 et C-282/03, Rec. p. I-8069, point 47).

- 57 La Cour a précisé, par ailleurs, que, après la notification par l'État membre à la Commission de dispositions nationales dérogatoires, la procédure se poursuit par une phase au cours de laquelle la Commission procède à une appréciation des éléments du dossier destinée à vérifier si les conditions requises sont réunies et s'achève par la décision finale qui autorise ou interdit lesdites dispositions nationales. À cette fin, il incombe à la Commission d'examiner le bien-fondé des justifications fournies par l'État membre (arrêt de la Cour du 21 janvier 2003, *Allemagne/Commission*, C-512/99, Rec. p. I-845, point 44). La notification de dispositions nationales dérogatoires présuppose donc qu'il s'agisse de dispositions différentes de celles prévues par la directive d'harmonisation, ce qui implique, du fait de leur incompatibilité avec la mesure communautaire d'harmonisation, que la nécessité de les autoriser à titre dérogatoire soit établie par l'État membre concerné.
- 58 Troisièmement, il y a lieu de relever que, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence, les dispositions nationales visées à l'article 95, paragraphe 4, CE sont des dispositions qui existaient avant la mesure communautaire d'harmonisation et qui étaient donc connues du législateur communautaire, mais que celui-ci n'a pas pu ou n'a pas entendu s'en inspirer pour l'harmonisation. Il a donc été jugé acceptable que l'État membre puisse demander que ses propres règles restent en vigueur, à condition qu'elles soient justifiées par des exigences importantes visées à l'article 30 CE ou relatives à la protection du milieu de travail ou de l'environnement (arrêts *Allemagne/Commission*, point 57 *supra*, point 41, et *Danemark/Commission*, point 56 *supra*, point 58).
- 59 Or, la circonstance que la ratio de l'article 95, paragraphe 4, CE réside dans le fait que le législateur communautaire avait connaissance des différentes législations nationales existantes avant l'adoption de la mesure d'harmonisation implique que les différents niveaux de protection et les justifications y afférentes ont déjà été discutés et pris en considération au moment de l'adoption d'une telle mesure. Ayant participé au processus d'adoption d'une telle mesure, chaque État membre dispose donc, en principe, de tous les éléments pour établir la nécessité d'initier la procédure prévue à l'article 95, paragraphes 4 et 6, CE et, notamment, ceux qui lui permettent de constater une incompatibilité entre ses dispositions nationales et la mesure d'harmonisation adoptée.

60 Il résulte donc des termes, de l'objet et de l'économie de l'article 95, paragraphes 4 et 6, CE que l'initiation de la procédure y visée présuppose une appréciation par l'État membre lui-même de l'éventuelle incompatibilité des dispositions nationales avec une mesure communautaire d'harmonisation et, s'il l'estime nécessaire, une notification à la Commission de ces dispositions en vue d'obtenir l'autorisation pour leur seul maintien en vigueur. En outre, il résulte de ce qui précède que, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 95, paragraphes 4 et 6, CE, il incombe à la Commission d'examiner le bien-fondé des justifications fournies par l'État membre concerné pour le maintien des mesures nationales concernées. En effet, l'article 95, paragraphe 6, CE ne confère une compétence décisionnelle à la Commission qu'aux fins d'établir, à la suite d'un tel examen, si la demande d'autorisation doit être approuvée ou rejetée.

61 Il s'ensuit que l'article 95, paragraphe 4, CE, ne saurait constituer le fondement d'une demande d'un État membre visant à ce que la Commission prenne une décision sur l'étendue de l'harmonisation opérée par une directive communautaire et/ou sur la compatibilité d'une réglementation nationale avec une telle directive. Dès lors que, selon cette même disposition, la décision d'effectuer une notification, afin d'obtenir une autorisation à titre dérogatoire, relève uniquement de l'État membre concerné et que, par ailleurs, aucune disposition de la directive PCCC ne confère à la Commission la compétence pour décider de son interprétation, une prise de position de ladite institution quant au champ d'application de la mesure d'harmonisation en cause ne constitue qu'une simple opinion, ne liant pas les autorités nationales compétentes (voir, en ce sens, arrêts de la Cour du 27 mars 1980, *Sucrimex et Westzucker/Commission*, 133/79, Rec. p. 1299, points 16 à 18, et du 27 septembre 1988, *Royaume-Uni/Commission*, 114/86, Rec. p. 5289, point 13; voir, en ce sens, ordonnances de la Cour du 17 mai 1989, *Italie/Commission*, 151/88, Rec. p. 1255, point 22, et du 13 juin 1991, *Sunzest/Commission*, C-50/90, Rec. p. I-2917, points 12 à 14).

62 En effet, dans de telles circonstances, ce n'est pas l'interprétation de la directive en cause proposée par la Commission qui est susceptible de produire des effets juridiques, mais son application à une situation donnée (arrêts du Tribunal du 16 juillet 1998, *Regione Toscana/Commission*, T-81/97, Rec. p. II-2889, point 23, et *Alessandrini e.a./Commission*, point 48 *supra*, point 61). Or, il résulte de ce qui précède que l'application de la directive PCCC, y compris en ce qui concerne la

nécessité d'obtenir une autorisation à titre dérogatoire pour le maintien en vigueur d'une réglementation nationale, ne découle pas de l'interprétation proposée par la Commission, mais relève de la responsabilité de l'État membre concerné, qui seul, s'il l'estime nécessaire, peut déclencher la procédure de notification prévue à l'article 95 CE. En d'autres termes, si rien n'empêche un État membre de demander à la Commission son avis quant à l'interprétation d'une mesure communautaire d'harmonisation, il n'en demeure pas moins qu'un tel avis ne lie aucunement le destinataire, en ce sens qu'il ne l'oblige ni à notifier ses dispositions nationales pour obtenir une approbation à titre dérogatoire ni à les supprimer ni à les modifier.

⁶³ L'éventuelle obligation, pour l'État membre, de supprimer ou de modifier ses dispositions nationales découle directement de la directive PCCC et non de l'interprétation que donne la Commission de la portée de l'harmonisation opérée par ladite directive, ce qui implique qu'une telle interprétation ne produit aucun effet de droit. Cela est corroboré par le fait que, conformément à la jurisprudence applicable en la matière, une notification effectuée au sens de l'article 95 CE n'autorise l'État membre concerné à appliquer ses dispositions nationales qu'après avoir obtenu de la Commission une décision qui les approuve, de sorte qu'elle ne le dispense pas de se conformer, entre-temps, aux prescriptions de la directive d'harmonisation (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 1^{er} juin 1999, Kortas, C-319/97, Rec. p. I-3143, points 28 et 38).

⁶⁴ En second lieu, il convient de vérifier si, indépendamment du fait que le Royaume des Pays-Bas a formulé une demande spécifique visant à obtenir une réponse formelle quant à l'étendue du champ d'application de la directive PCCC, la prise de position de la Commission à cet égard, dans la mesure où elle est contenue dans le cadre de l'examen de la recevabilité de la notification présentée par l'État membre concerné, doit être considérée comme faisant partie intégrante de la procédure au terme de laquelle la Commission approuve ou rejette la demande de maintien des dispositions nationales notifiées et si, de ce fait, elle constitue un acte attaquant.

⁶⁵ Ainsi qu'il résulte de la pratique de la Commission en la matière, les décisions adoptées à la suite de la procédure prévue à l'article 95, paragraphes 4 et 6, CE

contiennent, dans le cadre de l'examen de la recevabilité, l'indication des points sur lesquels les dispositions nationales notifiées divergent de la mesure communautaire d'harmonisation. Une telle indication, qui ne résulte nullement d'une analyse au terme de laquelle la Commission déclare une incompatibilité entre les dispositions nationales et la mesure d'harmonisation en cause, constitue un simple rappel des points sur lesquels, conformément à la notification de l'État membre, ces dispositions sont différentes de celles prévues par la directive d'harmonisation.

⁶⁶ Toutefois, il ne saurait être exclu que la Commission soit amenée, dans le cadre de l'examen de la recevabilité, à se prononcer, de sa propre initiative ou, comme en l'espèce, sur demande de l'État membre concerné, sur l'interprétation du champ d'application de la directive d'harmonisation en cause. L'appréciation préalable concernant la recevabilité de la notification, qui peut inclure, le cas échéant, son opinion quant à l'étendue de l'harmonisation opérée par la directive en cause, permet à la Commission de vérifier si les conditions requises pour qu'elle adopte une décision sur le fondement de l'article 95, paragraphe 6, CE sont réunies et, par ce biais, d'éviter également l'examen superflu et inutile des justifications avancées par l'État membre pour le maintien en vigueur de la réglementation nationale qu'il a notifiée.

⁶⁷ À la suite d'une telle appréciation, la Commission peut donc parvenir à la conclusion qu'aucune autorisation n'est nécessaire pour que l'État membre maintienne en vigueur les dispositions qu'il a notifiées, précisément au motif que ces dernières n'entrent pas dans le champ d'application de la directive d'harmonisation. Le fait que, dans une telle hypothèse, la Commission déclare irrecevable la demande d'autorisation à titre dérogatoire [voir, en ce sens, décision 2002/65/CE de la Commission, du 25 janvier 2002, relative aux dispositions nationales concernant les tests VIH notifiées par le Royaume-Uni au titre de l'article 95, paragraphe 4, [CE] en ce qui concerne la directive 98/79/CE relative aux dispositifs médicaux de diagnostic in vitro (JO L 25, p. 47)] confirme qu'elle procède, indépendamment d'une demande de l'État membre en ce sens, à un examen préalable visant à établir si les conditions pour adopter une décision fondée sur l'article 95, paragraphe 6, CE sont réunies.

68 Or, lorsque la Commission se limite, dans le cadre de l'examen de la recevabilité de la notification, à rappeler l'étendue de l'harmonisation opérée par la directive en cause et à confirmer l'appréciation effectuée par l'État membre qui a amené ce dernier à notifier les dispositions nationales concernées, comme c'est le cas en l'espèce en ce qui concerne la seconde demande du gouvernement néerlandais, il y a lieu de considérer que le résultat d'un tel examen n'est pas susceptible de modifier la situation juridique de l'État membre concerné, étant donné que c'est la notification qu'il a effectuée qui a déclenché la procédure prévue à l'article 95, paragraphes 4 et 6, CE et non l'opinion de la Commission quant à l'interprétation de la directive d'harmonisation en cause. En effet, dans le cadre de cette procédure, une telle opinion implique uniquement la poursuite de l'examen des justifications avancées par cet État membre en vue de l'éventuel maintien des dispositions nationales notifiées.

69 Étant donné que, en l'espèce, la Commission a exercé la compétence décisionnelle que lui confère l'article 95, paragraphe 6, CE, en procédant à l'examen du bien-fondé des justifications avancées par le Royaume des Pays-Bas afin d'établir si les conditions pour accorder une autorisation à titre dérogatoire étaient réunies et en décidant d'octroyer audit État membre l'autorisation sollicitée, même si elle est partielle et limitée dans le temps, il y a lieu de conclure que la prise de position de la Commission contestée par cet État membre n'a pas modifié sa situation juridique et n'est donc pas susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation.

70 Au demeurant, il ne saurait être admis qu'un État membre ait tout loisir de notifier des dispositions nationales sur le fondement de l'article 95, paragraphe 4, CE et ensuite d'attaquer la décision finale uniquement si elle consiste dans le rejet, qu'il soit total ou partiel, de la dérogation demandée, en faisant valoir que l'approbation de la Commission n'était pas nécessaire et que celle-ci n'aurait donc pas dû apprécier les dispositions notifiées en suivant la procédure prévue à l'article 95, paragraphes 4 et 6, CE. En effet, cela reviendrait à reconnaître à cet État la possibilité, par le biais de la notification, d'obtenir de la Commission une déclaration quant à la compatibilité de ses dispositions avec la mesure communautaire d'harmonisation, ce qui n'est pas l'objet de cette procédure.

- 71 Il résulte de tout ce qui précède que le recours, pour autant qu'il vise à l'annulation de la prétendue décision de la Commission concernant l'interprétation de l'étendue de l'harmonisation opérée par la directive PCCC, est irrecevable.

Sur les dépens

- 72 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Royaume des Pays-Bas ayant succombé, il y a lieu de le condamner à supporter les dépens exposés par la Commission, conformément aux conclusions de cette dernière.
- 73 En vertu de l'article 87, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de procédure, les États membres qui sont intervenus à un litige supportent leurs dépens. Il s'ensuit que le Royaume de Danemark supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre élargie)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté comme irrecevable.

2) Le Royaume des Pays-Bas supportera ses propres dépens ainsi que ceux exposés par la Commission.

3) Le Royaume de Danemark supportera ses propres dépens.

Vilaras

Martins Ribeiro

Dehousse

Šváby

Jürimäe

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 8 novembre 2007.

Le greffier

Le président

E. Coulon

M. Vilaras