

Le Conseil d'Etat. Section du Contentieux. 1ère et 2ème sous-sections réunies.
Sur le rapport de la 1ère sous-section.

ASSOCIATION FORCE OUVRIERE CONSOMMATEURS et autres

28 juillet 2000 N° 212115, N° 212135.

Vu

1°), sous le n° 212115, la requête, enregistrée le 7 septembre 1999 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour l'ASSOCIATION FORCE OUVRIERE CONSOMMATEURS, dont le siège est 141, avenue du Maine à Paris (75014), représentée par M. Blondel, son président en exercice ; l'ASSOCIATION FORCE OUVRIERE CONSOMMATEURS demande au Conseil d'Etat l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 5 juillet 1999 portant suspension de la mise sur le marché et ordonnant le retrait de certains jouets et articles de puériculture destinés à être mis en bouche par les enfants de moins de trente-six mois ;

Vu 2°), sous le n° 212135, la requête, enregistrée le 7 septembre 1999 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour l'UNION DES INDUSTRIES CHIMIQUES, dont le siège est 14, rue de la République à Puteaux (92800), représentée par son président en exercice, le SYNDICAT DE L'INDUSTRIE CHIMIQUE ORGANIQUE DE SYNTHÈSE ET DE LA BIOCHIMIE (S.I.C.O.S.), dont le siège est 14, rue de la République à Puteaux (92800), représenté par son président en exercice, le SYNDICAT DES PRODUCTEURS DES MATIÈRES PLASTIQUES (S.P.M.P.), dont le siège est 14, rue de la République à Paris La Défense (92800), représenté par son président en exercice, la SOCIÉTÉ ELF ATOCHEM, société anonyme dont le siège est 4/8, cours Michelet à Paris La Défense (92800), représentée par son président-directeur général en exercice à Paris La Défense (92800), la SOCIÉTÉ BASF FRANCE SA, dont le siège social est 49, avenue Georges Pompidou à Levallois Perret (92300), représentée par le président en exercice de son directoire, la SOCIÉTÉ EXXON CHEMICAL FRANCE, société anonyme dont le siège est 2, rue des Martinets à Rueil-Malmaison cedex (92500), représentée par son président-directeur général en exercice et la SOCIÉTÉ EXENO OLEFINCHEMIE GMBH, société de droit allemand, dont le siège est Paul Bauman Strasse 1. D. 457.64 Marl, Allemagne, représentée par son représentant dûment mandaté par son directoire ; l'UNION DES INDUSTRIES CHIMIQUES et autres demandent au Conseil d'Etat l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 5 juillet 1999 portant suspension de la mise sur le marché et ordonnant le retrait de certains jouets et articles de puériculture destinés à être mis en bouche par les enfants de moins de trente-six mois ;

Vu le traité de Rome instituant la Communauté économique européenne devenue la Communauté européenne ;

Vu la directive n° 92/59/CEE du Conseil du 29 juin 1992 ;

Vu le code de la consommation ;

Vu la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ;

Vu la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Considérant que les requêtes de l'ASSOCIATION FORCE OUVRIERE CONSOMMATEURS (A.F.O.C.), de l'UNION DES INDUSTRIES CHIMIQUES, du SYNDICAT DE L'INDUSTRIE CHIMIQUE ORGANIQUE DE SYNTHÈSE ET DE LA BIOCHIMIE (S.I.C.O.S.), du SYNDICAT DES PRODUCTEURS DES MATIÈRES PLASTIQUES (S.P.M.P.), de la SOCIÉTÉ ELF ATOCHEM, de la SOCIÉTÉ BASF FRANCE SA, de la SOCIÉTÉ EXXON CHEMICAL FRANCE et de la SOCIÉTÉ OXENO OLEFINCHEMIE GMBH sont dirigées contre un même arrêté du 5 juillet 1999 portant suspension de la mise sur le marché et ordonnant le retrait de certains jouets et articles de puériculture destinés à être mis en bouche par les enfants de moins de trente-six mois ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sans qu'il soit besoin de répondre à la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir soulevée par le ministre de l'emploi et de la solidarité à l'encontre de l'ASSOCIATION FORCE OUVRIERE CONSOMMATEURS :

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 221-5 du code de la consommation : 'En cas de danger grave ou immédiat, le ministre chargé de la consommation et la ou les ministres intéressés peuvent suspendre par arrêté conjoint, pour une durée n'excédant pas un an, la fabrication, l'importation, l'exportation, la mise sur le marché à titre gratuit ou onéreux d'un produit et faire procéder à son retrait en tous lieux où il se trouve ou à sa destruction lorsque celle-ci constitue le seul moyen de faire cesser le danger' ; que, selon l'article L. 221-9 du même code 'les mesures décidées en vertu des articles L. 221-1 à L. 221-8, doivent être proportionnées au danger présenté par les produits et les services ; elles ne peuvent avoir pour but que de prévenir ou de faire cesser le danger en vue de garantir ainsi la sécurité à laquelle on peut légitimement s'attendre dans le respect des engagements internationaux de la France' ;

Sur la légalité externe de l'arrêté attaqué :

En ce qui concerne la compétence des signataires de l'arrêté attaqué :

Considérant que, par décret du 29 octobre 1997, publié au Journal officiel de la République française du 31 octobre 1997, le ministre de l'emploi et de la solidarité a donné délégation à Mme Emmanuelle Mengual, chef de service, en cas d'absence ou d'empêchement de M. Joël Menard, directeur général de la santé, pour signer, en son nom, tout acte, arrêté et décision dans la limite de ses attributions ; qu'il suit de là que Mme Mengual était compétente pour signer l'arrêté attaqué pris en application des dispositions précitées du code de la consommation ; que, par arrêté du 5 novembre 1999, publié au Journal officiel le 9 novembre 1997, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a donné délégation à Mme Jeanne Seyvet, directeur général de l'industrie, des technologies de l'information et des postes, pour signer, en son nom, tout acte, arrêté et décision dans la limite de ses attributions ; qu'il suit de là que Mme Seyvet était compétente pour signer ledit arrêté ; que, par arrêté du 27 mars 1999, publié au Journal officiel le 29 mai 1999, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a donné délégation à M. François Auvigne, directeur général des douanes et droits indirects, pour signer, en son nom, tout acte, arrêté et décision dans la limite de ses attributions ;

qu'il suit de là que M. Auvigne était compétent pour signer ledit arrêté ; qu'enfin, par décret du 31 juillet 1997, publié au Journal officiel le 3 août 1997, le secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat a donné délégation à M. Jérôme Gallot, directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, pour signer, en son nom, tout acte, arrêté et décision dans la limite de ses attributions ; qu'il suit de là que M. Gallot était compétent pour signer ledit arrêté ; qu'ainsi, le moyen tiré de l'incompétence des signataires de l'arrêté attaqué n'est pas fondé ;

En ce qui concerne le défaut de motivation :

Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article 8 de la directive n° 92/59/CEE du 29 juin 1992 relative à la sécurité générale des produits : 'Lorsqu'un Etat membre prend ou décide de prendre des mesures urgentes pour empêcher, limiter ou soumettre à des conditions particulières la commercialisation ou l'utilisation éventuelle, sur son territoire, d'un produit ou d'un lot de produits en raison d'un risque grave et immédiat que ce produit ou ce lot de produits présentent pour la santé et la sécurité des consommateurs, il en informe d'urgence la Commission européenne (...) ; et qu'aux termes de l'article 14 : '1. Toute décision adoptée en vertu de la présente directive et restreignant la mise sur le marché d'un produit déterminé ou imposant son retrait du marché doit être motivée d'une manière adéquate (...) ;

Considérant qu'au nombre des décisions ainsi visées figurent les mesures réglementaires par lesquelles les ministres compétents en vertu de l'article L. 221-5 du code de la consommation interdisent ou restreignent la mise sur le marché d'un produit ; que l'obligation de motivation, qui résulte des objectifs de l'article 14 de la directive précitée, s'impose indépendamment de la mise en oeuvre des dispositions de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs ; que l'arrêté attaqué comporte l'énoncé des considérations de droit et de fait qui lui servent de fondement ; que, par suite, le moyen tiré de son défaut de motivation ne saurait être accueilli ;

En ce qui concerne la régularité de l'arrêté attaqué :

Considérant qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article L. 221-5 du code de la consommation : 'Le ministre chargé de la consommation et, selon le cas, le ou les ministres intéressés entendent sans délai les professionnels concernés et au plus tard quinze jours après qu'une décision de suspension a été prise. Ils entendent également des représentants du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, du comité d'entreprise ou, à défaut, les délégués du personnel de l'entreprise intéressée, ainsi que les associations nationales de consommateurs agréées' ;

Considérant, d'une part, qu'il résulte de ces dispositions que les auteurs d'un arrêté de suspension pris sur le fondement de l'article L. 221-5 du code de la consommation sont tenus de consulter les représentants du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, du comité d'entreprise ou, à défaut, les délégués du personnel lorsque la mesure affecte une entreprise en particulier ; qu'ils n'ont pas en revanche à procéder à cette consultation lorsque la mesure, par ses effets, est susceptible de s'appliquer à une catégorie de professionnels ; que, par suite, le moyen tiré de ce que les auteurs de l'arrêté n'ont pas entendu les représentants du personnel des entreprises concernées ne saurait être accueilli ;

Considérant, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier que le moyen tiré du défaut de consultation des 'professionnels concernés' et des associations nationales agréées de consommateurs manque en fait ; que la seule circonstance que la consultation des professionnels concernés n'aurait pas eu lieu dans les conditions de délai prévues par les dispositions précitées de l'article L. 221-5 du code de la consommation est sans incidence sur la légalité de l'arrêté attaqué ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la mesure prise a été régulièrement notifiée à la Commission européenne le 8 juillet 1999 ;

Sur la légalité interne de l'arrêté attaqué :

En ce qui concerne le moyen tiré de la violation du principe de la liberté du commerce et de l'industrie :

Considérant, ainsi qu'il a été dit plus haut, que l'arrêté attaqué a été pris sur le fondement de l'article L. 221-5 du code de la consommation ; que le moyen tiré de la violation du principe de la liberté du commerce et de l'industrie n'est, par suite, pas fondé ;

En ce qui concerne les moyens tirés de la méconnaissance des articles L. 221-5 et L. 221-9 du code de la consommation :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que plusieurs évaluations scientifiques récentes concernant les phtalates 'Di-éthyl-hexyl phtalate (DEHP)' et 'Di-iso-nonyl phtalate (DINP)' qui sont ajoutés au polychlorure de vinyle (P.V.C.) pour rendre le plastique souple ont conclu aux effets nuisibles de ces deux substances sur la santé des jeunes enfants, essentiellement par migration des phtalates dans la salive lors de la mise en bouche prolongée des jouets et des articles de puériculture fabriqués en P.V.C. souple, et sur le caractère potentiellement dangereux de quatre autres phtalates ;

Considérant qu'en estimant, compte tenu des mesures de précaution qui s'imposent en matière de protection de la santé publique, que la fabrication, l'importation, l'exportation et la mise sur le marché des 'jouets et articles de puériculture destinés à être mis en bouche par des enfants de moins de trois ans, notamment les anneaux de dentition, les hochets de puériculture, fabriqués en P.V.C. souple' contenant les substances incriminées, devaient être suspendues pour une durée d'un an et lesdits articles retirés du marché, eu égard au risque que présente la migration des phtalates dans la salive des enfants de moins de trois ans, les auteurs de l'arrêté attaqué n'ont pas fait une appréciation manifestement inexacte de la gravité du danger présenté par les jouets et les articles de puériculture contenant ces substances pour la santé des jeunes enfants, non plus que de son caractère immédiat ; qu'ils n'ont ainsi pas méconnu les dispositions de l'article L. 221-5 du code de la consommation ;

Considérant que la mesure édictée n'est pas disproportionnée au regard des risques que représentent les produits considérés pour la santé des jeunes consommateurs ; qu'elle ne méconnaît donc pas les dispositions de l'article L. 221-9 du code de la consommation ;

En ce qui concerne le moyen tiré de la violation de l'article 28 CE :

Considérant qu'aux termes des stipulations de l'article 28 CE : 'Les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les Etats membres' ; qu'aux termes des stipulations de l'article 30 CE : 'Les dispositions des articles 28 et 29 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de (...) protection de la santé et de la vie des personnes (...). Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres' ; que la directive n° 92/59/CEE précitée a pour objectif que : 'Les produits mis sur le marché soient sûrs' ; que, selon les dispositions de l'article 6 de cette même directive : 'Les Etats membres disposent des pouvoirs nécessaires, s'exerçant proportionnellement à la gravité du risque et dans le respect du traité, et notamment des articles 30 et 36 (devenus, après modification, articles 28 CE et 30 CE), pour prendre des mesures appropriées', et notamment, en vertu de son article 8 susmentionné, 'pour empêcher, limiter ou soumettre à des conditions particulières la commercialisation ou l'utilisation éventuelle, sur son territoire, d'un produit ou d'un lot de produits en raison d'un risque grave et immédiat que ce produit ou ce lot de produits présentent pour la santé et la sécurité des consommateurs' ;

Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit plus haut que l'arrêté attaqué, justifié par les exigences de protection de la santé des jeunes enfants et par les risques que présentent les produits en cause, ne méconnaît ni les stipulations des articles 28 et 30 CE, ni les objectifs fixés par les dispositions précitées de la directive n° 92/59/CEE ; que, par suite, et sans qu'il y ait lieu à renvoi d'une question préjudicielle devant la Cour de justice des communautés européennes en application de l'article 234 CE, le moyen tiré de la violation des stipulations de l'article 28 CE n'est, en tout état de cause, pas fondé ;

Sur les conclusions de l'UNION DES INDUSTRIES CHIMIQUES, du SYNDICAT DE L'INDUSTRIE CHIMIQUE ORGANIQUE DE SYNTHÈSE ET DE LA BIOCHIMIE, du SYNDICAT DES PRODUCTEURS DES MATIÈRES PLASTIQUES, de la SOCIÉTÉ ELF ATOCHEM, de la SOCIÉTÉ BASF FRANCE SA, de la SOCIÉTÉ EXXON CHEMICAL FRANCE et de la SOCIÉTÉ OXENO OLEFINCHEMIE GMBH tendant à l'application des dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 :

Considérant que les dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 font obstacle à ce que l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, soit condamné à payer aux requérants la somme qu'ils demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1er : La requête de l'ASSOCIATION FORCE OUVRIÈRE CONSOMMATEURS, de l'UNION DES INDUSTRIES CHIMIQUES, du SYNDICAT DE L'INDUSTRIE CHIMIQUE ORGANIQUE DE SYNTHÈSE ET DE LA BIOCHIMIE, du SYNDICAT DES PRODUCTEURS DES MATIÈRES PLASTIQUES, de la SOCIÉTÉ ELF ATOCHEM, de la SOCIÉTÉ BASF FRANCE SA, de la SOCIÉTÉ EXXON CHEMICAL FRANCE et de la SOCIÉTÉ OXENO OLEFINCHEMIE GMBH est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'ASSOCIATION FORCE OUVRIÈRE CONSOMMATEURS (A.F.O.C.), à l'UNION DES INDUSTRIES CHIMIQUES, au SYNDICAT DE L'INDUSTRIE CHIMIQUE ORGANIQUE DE SYNTHÈSE ET DE LA BIOCHIMIE (S.I.C.O.S.), au SYNDICAT DES PRODUCTEURS DES MATIÈRES

PLASTIQUES (S.P.M.P.), à la SOCIETE ELF ATOCHEM, à la SOCIETE BASF FRANCE SA, à la SOCIETE EXXON CHEMICAL FRANCE et de la SOCIETE OXENO OLEFINCHEMIE GMBH, au ministre de l'emploi et de la solidarité et au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

Après avoir entendu en audience publique : - le rapport de M. Donnat, Auditeur, - les observations de la SCP Monod, Colin, avocat de l'ASSOCIATION FORCE OUVRIERE CONSOMMATEURS et autres, - les conclusions de Mlle Fombeur, Commissaire du gouvernement.