

Arrêt du Tribunal (Cinquième Chambre), 7 mars 2019, aff. T-837/16, Suède contre Commission, ECLI:EU:T:2019:144

Anthéa SÉRAFIN
Master 2 juriste européen – UT1 Capitole

Une interprétation stricte des conditions nécessaires à l’octroi d’une autorisation sur le fondement de la procédure « socio-économique » prévue par le Règlement REACH

Le 7 mars 2019, le Tribunal de l'Union européenne (ci-après le Tribunal) a annulé la décision d'exécution C(2016) 5644 final de la Commission, relative à l'autorisation de certaines applications de pigments jaunes et rouges contenant du plomb (le jaune de sulfochromate de plomb et le rouge de chromate, de molybdate et de sulfate de plomb) accordée sur le fondement de l'article 60§4 du Règlement (CE) n°1907/2006 relatif à l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi qu'aux restrictions applicables à ces substances (REACH)¹.

Le 19 novembre 2013 l'entreprise DCC Maastricht, un fabricant œuvrant dans le secteur des pigments et préparations de couleurs pour les industries du revêtement, du plastique et de l'encre, a déposé devant l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) une demande d'autorisation² visant à permettre différentes utilisations de pigments jaunes et rouges contenant du plomb (jaune de sulfochromate de plomb et rouge de chromate, de molybdate et de sulfate de plomb). Il convient ici de préciser qu'en 2012, une modification du Règlement REACH a inclus les pigments en cause dans la catégorie des substances cancérigènes et toxiques pour la reproduction humaine³. Trois ans plus tard, le 7 septembre 2016, la Commission européenne a finalement répondu favorablement à cette demande en adoptant la décision d'exécution C (2016) 5644 final relative à l'autorisation de certaines applications du jaune de sulfochromate de plomb et du rouge de chromate, de molybdate et de sulfate de plomb conformément au Règlement REACH. Par cette décision, la Commission européenne a octroyé une autorisation conditionnelle de ces substances pour les utilisations demandées par DCC Maastricht. Le 28 novembre 2016, la Suède (soutenue par le Danemark, la Finlande et le Parlement européen) a introduit devant le Tribunal de l'Union européenne un recours en annulation contre la décision attaquée⁴. Dans ce contexte, ce dernier a dû déterminer si la Commission était fondée à octroyer une autorisation alors même que le demandeur n'avait pas établi l'indisponibilité de solutions de remplacement pour toutes les utilisations contenues dans sa demande.

¹ Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission, *JOUE*, L 396, 30 décembre 2006, p. 1.

² Conformément à la procédure prévue à l'article 62 du Règlement REACH.

³ Règlement (UE) n° 125/2012, du 14 février 2012, modifiant l'annexe XIV du Règlement REACH, *JOUE*, L 41, 15 février 2012, pp. 1-4.

⁴ Sur le fondement de l'article 263 du TFUE.

La décision attaquée est fondée sur l'article 60§4 du Règlement REACH qui subordonne l'octroi d'une autorisation à la mise en œuvre d'une procédure alternative à la procédure classique⁵. Il s'agit d'une procédure « socio-économique » qui doit obligatoirement être appliquée lorsque la substance présente un risque non maîtrisé pour la santé humaine ou pour l'environnement (c'est-à-dire lorsque la procédure de l'article 60§2 n'est pas applicable) ou pour certaines substances visées à l'article 60§3 du Règlement REACH. Dans ce cas, l'autorisation ne peut être octroyée que si deux conditions préalables sont remplies. Il ne doit pas exister de substances ou de technologies de remplacement appropriées et il doit être démontré que les avantages socio-économiques découlant de l'autorisation l'emporteraient sur les risques.

Dans le cadre de cette affaire, le Tribunal de l'Union européenne a été amené à interpréter l'article 60§4 du Règlement REACH en vue de préciser le rôle joué par les différents acteurs impliqués dans cette procédure. Il rappelle alors qu'en vertu du Considérant n°69 du Règlement REACH et dudit article 60§4, la charge de la preuve relative à l'indisponibilité de solutions de remplacement pèse uniquement sur le demandeur de l'autorisation. Il précise néanmoins que la Commission est tenue d'établir si l'ensemble des faits pertinents et des appréciations techniques et économiques s'y rapportant permettent ou non de conclure au respect des conditions prévues par l'article 60§ et, notamment, à l'indisponibilité d'une solution de remplacement appropriée⁶. En vertu de son devoir de diligence, la Commission se doit de concourir par ses propres moyens à l'établissement des faits et circonstances pertinents. En effet, le Tribunal réaffirme que le rôle de la Commission n'est pas celui d'un arbitre dont la compétence se limiterait à trancher uniquement au vu des renseignements et des éléments de preuve fournis par les acteurs impliqués dans la procédure d'autorisation⁷. Bien qu'il incombe à la Commission européenne seule d'apprécier si les conditions de l'article 60§4 sont remplies, cette procédure lui permet d'être éclairée par les avis des comités de l'ECHA. Ainsi, le Comité d'évaluation des risques est compétent pour apprécier les risques que présentent les substances en cause et les éventuelles solutions de remplacement pour la santé et l'environnement, tandis que le Comité d'analyse socio-économique est compétent pour apprécier les avantages et les risques socio-économiques découlant de l'utilisation des substances en cause. Il ressort du Considérant n°81 du Règlement REACH que les avis sollicités auprès de ces comités n'ont qu'une valeur d'avis scientifique et ne lient donc pas la Commission. Ainsi, lorsque celle-ci fait sien l'avis de l'un desdits comités de l'ECHA afin de justifier une décision d'autorisation, elle doit vérifier le caractère complet, cohérent et pertinent du raisonnement renfermé dans l'avis⁸.

Le principal moyen ayant motivé le recours de la Suède était relatif à la violation, par la Commission européenne, de l'article 60§4 du Règlement REACH. Ce moyen était divisé en trois branches : la Commission n'aurait procédé à aucune appréciation propre et autonome, elle aurait octroyé l'autorisation sans qu'il ait été dûment établi qu'il n'existait pas de solutions de remplacement appropriées pour les utilisations visées dans la demande et elle aurait, à tort, tenté de remédier aux carences contenues dans l'analyse des solutions de remplacement en assortissant l'autorisation de certaines conditions et de brèves périodes de révision. Le Tribunal de l'Union européenne ayant estimé qu'il n'était pas nécessaire d'examiner les première et troisième branches de ce moyen, ni les

⁵ La procédure classique, dite « procédure de contrôle adéquat », est prévue à l'article 60§2 du Règlement REACH

⁶ Voir par analogie : CJCE, 13 juillet 1966, aff. 56/64 et 58/64, *Consten et Grundig c/ Commission*, ECLI :EU:C:1966:41.

⁷ Voir par analogie : CJUE, 22 mars 2012, aff. C-338/10, *GLS*, ECLI:EU:C:2012:158, point 32.

⁸ Voir par analogie : TPICE, 11 septembre 2002, T-13/99, *Pfizer Animal Health c/ Conseil*, ECLI:EU:T:2002:209, point 198.

autres moyens soulevés dans le cadre du recours (point 106), le présent résumé sera consacré aux débats relatifs à la seule deuxième branche.

À titre liminaire, le Tribunal de l'Union européenne estime que c'est à juste titre que la Commission européenne a fondé sa décision sur l'article 60§4 du Règlement REACH (point 63). Afin d'étayer cette affirmation, il se réfère à la conclusion du Comité d'évaluation des risques selon laquelle, en ce qui concerne les pigments en cause, il serait impossible de déterminer un niveau maximum d'exposition auquel un être humain peut être soumis pour éviter leurs effets cancérigène et toxique pour la reproduction (point 11). Cela signifie, en effet, que la Commission européenne était face à une demande d'autorisation portant sur une substance dont le risque pour la santé humaine ne pouvait pas être valablement maîtrisé, ce qui justifie qu'elle ait mis en œuvre la procédure alternative « socio-économique ».

• Une appréciation stricte de la condition liée à l'indisponibilité de solution de remplacement

La présence de la notion de « solution de remplacement » dans le Règlement REACH reflète un objectif de remplacement progressif de toutes les substances extrêmement préoccupantes⁹ pour l'environnement ou la santé humaine. Le Tribunal considère comme une « solution de remplacement » toute substance ou technologie de substitution appropriée et susceptible de remplir la même fonction que la substance à remplacer. Le caractère approprié suppose que la solution entraîne un risque moindre par rapport à celui qu'entraîne la substance qu'elle a vocation à remplacer et qu'elle soit économiquement et techniquement viable. En outre, le Tribunal précise que la solution de remplacement doit être techniquement et économiquement faisable pour le demandeur (point 71 à point 75).

Le Tribunal considère que « *si les éléments fournis par le demandeur de l'autorisation dans son analyse des solutions de remplacement sont contredits par les éléments présentés par des tiers ou des Etats membres, il appartient à la Commission, conformément à son devoir de diligence, d'examiner la condition concernant l'indisponibilité de solutions de remplacement de manière plus approfondie* » (point 84). En l'espèce, le Tribunal constate qu'à la date de l'adoption de la décision attaquée aucun élément ne démontrait l'indisponibilité de solutions appropriées pour remplacer les pigments en cause (point 86). L'analyse menée par le demandeur concernant les solutions de remplacement concluait qu'aucune des substances comparées avec les pigments en cause n'avaient de propriétés techniques équivalentes. Cependant, trois informations ultérieures ont conduit la Commission à reconnaître que le demandeur n'avait pas établi de manière définitive l'indisponibilité de solutions de remplacement techniquement et économiquement appropriées pour l'ensemble des utilisations figurant dans sa demande. En effet, d'une part, certains Etats membres ainsi que des tiers intéressés entendus lors de la procédure ont déclaré qu'il existait des solutions de remplacement pour les utilisations litigieuses. D'autre part, le Comité d'analyse socio-économique avait également admis quelques incertitudes concernant l'indisponibilité de telles solutions pour ces mêmes utilisations. Or, « *pour autant que cela puisse être déduit des éléments versés au dossier, les analyses supplémentaires que la Commission a effectuées ont consisté, pour l'essentiel, à demander des informations au demandeur de l'autorisation* », ce qui

⁹ Considérant n°69 et Articles 64§4 et 60§5 du Règlement REACH.

« n'a pas apporté la moindre clarification quant aux utilisations pour lesquelles il n'existait pas de solutions » pour remplacer les pigments en cause (§101).

Se référant à une jurisprudence établie de la Cour de justice, le Tribunal rappelle que « la Commission ne saurait adopter une décision d'autorisation sur la base de simples hypothèses non confirmées ni infirmées par les informations dont elle dispose » (point 81)¹⁰. Ainsi, lorsqu'à l'issue de la procédure il existe encore des incertitudes relatives à la condition d'indisponibilité de solutions de remplacement, il convient de conclure que le demandeur n'a pas satisfait à la charge de la preuve et que, partant, l'autorisation ne saurait lui être accordée (point 79).

En l'espèce, les incertitudes de la Commission l'ont conduite à conditionner l'octroi de l'autorisation pour les seules utilisations pour lesquelles l'indisponibilité avait été établie et à imposer des délais de révision réduits, ce qui constitue une erreur de droit. Afin d'écartier tout doute sur l'application stricte des conditions prévues par la procédure « socio-économique », le Tribunal revient sur l'interprétation de l'article 60§8 et §9 du Règlement REACH : « la possibilité d'assortir une autorisation de certaines conditions, telles que prévues à l'article 60§8 et 60§9, ne saurait être interprétée en ce sens qu'il est loisible à la Commission de laisser ouverte la question de savoir si les conditions de l'article 60 sont réunies et de réagir face à cette situation en assortissant l'autorisation de conditions visant à remédier aux éventuelles insuffisances ou lacunes de l'évaluation qui lui incombe en vertu de cette disposition » (point 83).

Le Tribunal finit par annuler la décision d'exécution C (2016) 5644 final de la Commission et par rejeter sa demande tendant au maintien des effets de ladite décision jusqu'à ce qu'elle puisse réexaminer la demande d'autorisation.

¹⁰ CJUE, *Commission c/ MTU Friedrichshafen* (C-520/07), 17 septembre 2009, §51 et §52