

14 La réglementation des polluants éternels en droit de l'Union



Nicolas DE SADELEER,
professeur ordinaire, UCLouvain, Saint-Louis,
chaire Jean Monnet

En raison de leur multiplicité et de la diversité de leurs sources et de leurs impacts, plusieurs PFAS relèvent déjà du champ d'application d'actes de droit dérivé, lesquels se rattachent tantôt à la politique environnementale, tantôt à celle du marché intérieur. La base juridique de l'acte de droit dérivé détermine l'étendue de la marge de manœuvre dont dispose l'État membre pour maintenir ou adopter des mesures plus strictes que ce qui est prévu par la mesure d'harmonisation. La conformité de la mesure nationale réglementant la mise sur le marché, voire l'usage de PFAS, doit dès lors être appréciée au regard de l'acte de droit dérivé pertinent. Si aucun acte n'est applicable, la conformité de la mesure nationale doit être appréciée au regard des dispositions du traité relatives à la libre circulation des marchandises.

Introduction

1 - Ni les pollutions ni les espèces sauvages connaissent les frontières. Que ce soit pour la gestion des cours d'eau transfrontières, les transferts internationaux de déchets, la lutte contre les substances destructrices de l'ozone stratosphérique et la réduction des gaz contribuant au réchauffement de l'atmosphère, une action transnationale s'impose. Aussi, la Communauté économique européenne fut appelée, dès le début des années soixante-dix, à jouer un rôle majeur dans le rapprochement des réglementations nationales concernant la protection de l'environnement. Progressivement, sa politique a couvert des domaines extrêmement variés allant de la protection des nappes phréatiques à la conservation des espèces endémiques.

Le droit communautaire de l'environnement a évolué en fonction des sujets de préoccupation, notamment en ce qui concerne les substances chimiques. Les sujets de préoccupation évoluent en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques. Dans les années soixante-dix, la CEE adopta ses premières directives environnementales dans le dessein d'éliminer les PCB-PCT¹. En 2013, l'Union européenne interdit certains pesticides néonicotinoïdes (clothianidin, imidacloprid et thiaméthoxam, acetamiprid et thiacloprid), au motif qu'ils présentent des risques pour les pollinisateurs². Désormais, les substances per- et polyfluoroalkylées (PFAS), également connues sous le nom de « polluants éternels », se trouvent au centre de toutes les attentions. À la

différence des PCB-PCT et de certains pesticides néonicotinoïdes, qui ont pu faire l'objet de régimes d'interdiction ciblés, la réglementation des PFAS s'avère nettement plus ardue en raison de la diversité des sources et des impacts environnementaux et sanitaires.

Les sources de pollution et de contamination sont particulièrement nombreuses dans la mesure où il s'agit là d'un vaste groupe de substances chimiques artificielles utilisées pour leurs propriétés de résistance à l'eau, à la graisse et aux tâches dans des produits extrêmement divers, tels que les ustensiles de cuisine antiadhésifs, les emballages alimentaires, les vêtements imperméables et les mousses extinctrices. Or, les règles nationales sont harmonisées par des actes de droit dérivé qui sont en rapport avec des cadres sectoriels dont le champ d'application est circonscrit à des substances dangereuses que l'on retrouve dans certains produits (biocides, produits phytopharmaceutiques, etc.), ou à des produits spécifiques (véhicules, piles, batteries, emballages, OGM, biocides, produits phytopharmaceutiques, etc.).

Par ailleurs, les personnes sont exposées aux PFAS par l'intermédiaire de différentes sources, telles les denrées alimentaires, divers produits de consommation (détergents, etc.). À nouveau, chacune de ces catégories de produits fait l'objet de mesures d'harmonisation spécifiques.

Enfin, toujours à propos des sources, les PFAS peuvent être rejetés dans l'environnement par des installations, ce qui implique l'examen du droit des installations classées.

Qui plus est, les PFAS se retrouvent dans différentes composantes de l'environnement (eau, sol, air) qui font également l'objet de directives d'harmonisation.

Étant donné que l'utilisation généralisée des PFAS et leur persistance dans l'environnement ont entraîné une contamination généralisée de l'environnement, il est difficile d'envisager, à ce stade, l'adoption en droit dérivé d'un cadre juridique unique qui couvrirait simultanément toutes les sources et tous les impacts de ces substances.

Comme il serait impossible dans cette brève analyse de couvrir de manière approfondie tous ces régimes juridiques, nous nous contenterons d'aborder les principales réglementations suscep-

1. V. not., Cons. CE, dir. 76/403/CEE, 6 avr. 1976 : JOCE n° L 108, 26 avr. 1976, p. 41.

2. Comm. UE, règl. d'exécution (UE) n° 485/2013, 24 mai 2013, modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation des substances actives clothianidine, thiaméthoxame et imidaclopride et interdisant l'utilisation et la vente de semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant ces substances actives : JOUE n° L 139, 25 mai 2013, p. 12. La Cour de justice a condamné des mesures dérogatoires nationales autorisant le traitement de semences agricoles par des néonicotinoïdes qui avaient été interdits par les règlements d'exécution de la Commission. — V. CJUE, 19 janv. 2023, aff. C-162/21, Pesticide Action Network Europe ASBL, EU:C:2023:30 : Énergie - Env. - Infrastr. 2023, comm. 27, note L. Peyen ; Europe 2023, comm. 117, note D. Simon ; JCP A 2023, 2127, note D. Guinard.

tibles de s'appliquer aux PFAS. Tout d'abord, nous mettrons en exergue l'approche duale poursuivie par l'Union européenne en matière de protection de l'environnement (1). Nous distinguerons ensuite l'harmonisation réalisée dans le cadre de la politique environnementale, couvrant les écosystèmes et les installations classées, de celle achevée dans le cadre du marché intérieur (2 et 3). Nous exposerons les tensions qui opposent la politique environnementale à celle du marché intérieur, notamment quant à la marge d'appréciation réservée aux États membres. Enfin, dans une dernière section (4), nous examinerons la conformité des mesures nationales unilatérales relatives à la mise sur le marché et à l'usage des PFAS avec le principe de libre circulation des marchandises qui complète les dispositifs prévus par les règlements en matière de produits et de substances dangereuses.

1. Reconnaissance dans le droit primaire de la protection de l'environnement

2 - Étant donné que l'ordre juridique de l'Union fut pensé à l'origine en termes d'intégration économique, ignorant la préservation des ressources naturelles et des biens inappropriables, il ne s'est ouvert que tardivement aux préoccupations environnementales.

En tant que valeur essentielle, la protection de l'environnement fut affirmée au début des années quatre-vingt par la Cour de justice dans le dessein d'élargir la liste des dérogations expresses à la libre circulation des marchandises. Aussi la consécration de cette valeur fut-elle, à ses débuts, davantage réactive que proactive. Par la suite, elle fut affirmée en 1987 en tant qu'« action » par l'Acte unique européen et s'est mutée en « politique » lors de l'adoption en 1992 du traité de Maastricht.

Depuis la reconnaissance des trois piliers du développement durable à l'article 3, § 3 du TUE et du principe de niveau de protection élevé de l'environnement à l'article 191, § 2 du TFUE et à l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux, la finalité de l'Union n'est plus seulement économique ; elle est aussi environnementale. Aussi, le fonctionnement du marché intérieur est-il appelé à s'accommoder avec une valeur non mercantile dont la protection juridique revêt un caractère tout aussi essentiel.

Inspirée tantôt par la crainte d'un effritement du marché intérieur, tantôt par le souci d'afficher une image moins mercantile, une politique européenne a vu le jour il y a plus de cinq décennies. Le droit dérivé se compose aujourd'hui d'une noria de régimes juridiques visant à réglementer les nuisances et les pollutions (bruit, déchets, substances chimiques, émissions aqueuses et atmosphériques) et à protéger les principaux milieux (hydrosphère, atmosphère, pédosphère), de même que certaines de leurs composantes (biosphère) ³.

Même si plusieurs bases juridiques entrent en jeu ⁴, l'harmonisation des règles environnementales s'articule autour de deux axes principaux :

- d'une part, une politique relative aux émissions (normes de rejet) de certaines installations et aux milieux récepteurs (objectifs de qualité), dont les actes sont adoptés sur la base de l'article 192 du TFUE ; cette dernière est fortement décentralisée et minimaliste, dans la mesure où elle autorise les États

membres à poursuivre un niveau de protection plus élevé que les standards harmonisés (TFUE, art. 193) ⁵ ;

- d'autre part, une politique de produits, dont les actes sont adoptés sur la base de l'article 114 du TFUE ; celle-ci repose sur des normes uniformes destinées à faciliter leur libre circulation au sein du marché intérieur.

2. La réglementation des PFAS dans le cadre des régimes d'harmonisation environnementaux

3 - Alors que le législateur de l'UE s'appuie sur l'article 114 du TFUE lorsqu'il s'agit d'adopter des règlements encadrant la mise sur le marché de produits ou de substances nocives pour l'environnement, il recourt à l'article 192 du TFUE pour adopter des directives qui ont pour objet la protection de certains écosystèmes et la réglementation de nuisances (les nuisances sonores urbaines, les déchets...). En raison de la configuration d'une politique environnementale fortement marquée du sceau de la subsidiarité ⁶, ces directives, et plus particulièrement les directives-cadres constituent le fer de lance de l'harmonisation réalisée dans ce domaine.

Plusieurs directives d'harmonisation en matière d'eau pourraient, à terme, jouer un rôle dans le contrôle des PFAS. On songe notamment aux actes suivants :

- la directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ⁷ ;
- la directive (UE) 2020/2184 sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine ⁸.

Seule une fraction des produits chimiques présents dans les cours d'eau européens est actuellement réglementée par la directive-cadre 2000/60 sur l'eau. Dans le cadre de la mise en œuvre du Pacte vert pour l'Europe, la Commission européenne a proposé au législateur d'ajouter à la liste de substances devant être surveillées par les États membres et pour lesquelles ils doivent s'assurer que les seuils réglementaires n'ont pas été dépassés plusieurs substances préoccupantes (PFAS, glyphosate et produits pharmaceutiques) qui doivent être surveillées. Cette proposition n'a pas encore été adoptée ⁹.

Par ailleurs, la future directive sur la surveillance des sols pourrait aussi conduire les États membres à contrôler davantage la présence des PFAS ¹⁰.

Les PFAS peuvent être rejetés dans l'environnement par des installations dont les conditions d'exploitation ont été harmonisées ; il s'agit :

- des grandes installations industrielles ¹¹ ;
- des décharges ¹² ;

3. P. Thieffry, *Traité de droit européen de l'environnement et du climat* : Bruxelles, Bruylant, 4^e éd., 2020.

4. N. de Sadeleer, *Manuel de droit institutionnel et contentieux européen* : Bruxelles, Paradigme, 2^e éd., 2025, p. 129 à 235.

5. N. de Sadeleer, *Commentaire J. Mégret. Environnement et marché intérieur* : Bruxelles, IEE, 2010, p. 422 à 497.

6. N. de Sadeleer, *Particularités de la subsidiarité dans le domaine de l'environnement : Droit et société* 2012, n° 80, p. 73-90.

7. JOCE n° L 327, 22 déc. 2000.

8. PE et Cons. UE, dir. (UE) 2020/2184, 16 déc. 2020, sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (refonte) : JOUE n° L 435, 23 déc. 2020, p. 1.

9. PE et Cons. UE, proposition de directive, 26 oct. 2022, modifiant la directive 2000/60/CE établissant un cadre pour la politique de l'eau dans l'UE, ainsi que la directive 2006/118/CE sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration : Doc. COM (2022) 540 final.

10. PE et Cons. UE, proposition de directive sur la surveillance et la résilience des sols : Doc. COM (2023) 416 final. Approuvée par le Parlement européen le 10 avril 2024.

11. PE et Cons. UE, dir. (UE) 2024/1785, 24 avr. 2024, modifiant la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil sur les émissions industrielles : JOUE n° L 1785, 15 juill. 2024.

12. Cons. UE, dir. 1999/31/CE, 26 avr. 1999, concernant la mise en décharge des déchets : JOCE n° L 182, 16 juill. 1999, p. 1.

- ou encore des stations d'épuration des eaux usées ¹³.

Ni la directive 1999/31/CE ni la directive (UE) 2024/1785 n'établissent des seuils de rejet pour les PFAS. En revanche, la nouvelle directive (UE) 2024/3019 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires impose désormais aux États membres la prise en charge du traitement de différents types de micropolluants rejetés dans les eaux usées. L'article 8 de la directive fixe les objectifs quantitatifs et qualitatifs du système quaternaire. Il prévoit aussi les échéances au terme desquelles le système de traitement quaternaire devra être installé dans les stations d'épuration des eaux urbaines de plus de 150 000 équivalent habitant et celles desservant des agglomérations de 10 000 à 150 000 équivalent habitant. Les États membres sont tenus de déterminer les zones à risque pour la santé humaine ou l'environnement. Sont ainsi considérées comme zones à risques :

- s'agissant de la santé humaine : les zones de captage, de baignade et les eaux aquacoles, à moins que les États membres ne démontrent que certaines zones ne présentent pas de risques liés aux micropolluants ;

- s'agissant de l'environnement : au terme d'une évaluation des risques (à établir selon des méthodes qui seront précisées par la Commission dans un acte d'exécution), les différents milieux aquatiques (lacs, rivières, zones côtières, etc.) qui présentent un risque pour l'environnement lié aux micropolluants ¹⁴.

La directive (UE) 2024/1785 ne remet pas en cause les choix politiques en termes d'organisation de l'épuration des eaux urbaines résiduaires. Ainsi les États membres sont-ils en droit de maintenir leur régime juridique de droit public ou de droit privé, voire mixte, tant qu'ils ne compromettent pas l'effet utile de la directive.

Conformément au principe du pollueur-payeur, le financement de ce traitement est mis à charge des entreprises principalement responsables de la pollution par les micropolluants, à savoir les secteurs pharmaceutique et cosmétique. À ce titre, la directive (UE) 2024/1785 instaure une responsabilité étendue des producteurs (« EPR »), responsables des rejets de micropolluants dans les eaux usées. En vue de garantir les financements nécessaires à l'épuration quaternaire, les producteurs seront soumis à l'EPR par le biais d'une organisation professionnelle de responsabilité, laquelle assumera pour leur compte leurs obligations de traitement des eaux.

3. La réglementation des PFAS dans le cadre du marché intérieur

4 - L'essor d'une politique environnementale au niveau européen tire indéniablement son origine du souci d'éviter les distorsions de concurrence entre les entreprises. Laisser la bride sur le cou des autorités nationales présentait le risque de voir certains États membres se livrer à une concurrence acharnée, du fait qu'ils auraient pu attirer les installations polluantes à l'endroit où le coût de la pollution était le moins élevé. L'absence d'harmonisation des dispositifs de lutte contre la pollution aurait ainsi entraîné une diminution généralisée du niveau de protection (« Race to the Bottom »). Aussi, bon nombre d'actes de droits

dérivés ont-ils été adoptés sur la base de l'article 114 du TFUE en rapport avec le bon fonctionnement du marché intérieur ¹⁵.

Tel est notamment le cas des règlements qui harmonisent les règles de mise sur le marché des substances chimiques (règlement REACH, règlement pesticides, règlement biocides, etc.). Ces différents actes harmonisent les procédures à suivre pour pouvoir mettre sur le marché ces substances à risque.

Si ces actes visent à la fois à supprimer les obstacles potentiels au commerce intracommunautaire qui résulteraient de mesures unilatérales et à réduire leurs impacts sur la santé et l'environnement conformément à l'objectif d'un haut niveau de protection ¹⁶, il n'en demeure pas moins que leur objectif principal est d'harmoniser les conditions de mise sur le marché identiques pour l'ensemble des importateurs et des producteurs. Par conséquent, cette harmonisation est de nature maximale. Il s'ensuit que les États membres ne peuvent s'écarter de la mesure harmonisée que s'ils agissent conformément à une clause de sauvegarde ¹⁷ ou s'ils sont autorisés par la Commission européenne en vertu de l'article 114, § 4 à 6 du TFUE ¹⁸.

À cela, il convient d'ajouter que la réglementation de la mise sur le marché des substances dangereuses est soumise à une tension constante entre la vérité scientifique et les impératifs juridiques qui ne sauraient en être un pur décalque. D'un côté, on assiste à une montée en puissance de l'outil scientifique pour une gamme toujours plus étendue de produits, alors que de l'autre, le droit dérivé force le décideur à mettre en balance des intérêts antagonistes. Qui plus est, l'articulation délicate entre la science et le droit se trouve ici embrouillée en raison de l'obligation faite par un nombre croissant de textes de séparer l'évaluation des risques de leur gestion ¹⁹.

A. - Le droit des produits

5 - Jusqu'à ce jour, l'Union ne dispose pas d'un ensemble de règles dont l'objet serait de réduire, de manière systématique et cohérente, les impacts des produits sur la santé et l'environnement. Aussi, un nombre limité de régimes, couvrant certaines catégories de produits et de substances dangereuses (pesticides, biocides...), tente, tant bien que mal, de réduire leurs impacts sur la santé et l'environnement. Les régimes de nature préventive, qui conditionnent la mise sur le marché de certaines substances à une évaluation de leurs risques, sont complétés par des mesures de nature curative, autorisant leur retrait du marché lorsqu'il apparaît qu'elles posent des risques inacceptables. Leur objectif principal est d'établir des conditions de mise sur le marché identiques pour l'ensemble des importateurs et des producteurs.

S'agissant de produits, les régimes juridiques commentés ci-dessous relèvent dès lors de l'établissement et du fonctionnement du marché intérieur (TFUE, art. 114) et non pas de la politique environnementale (TFUE, art. 174 à 176) ou de la politique de la santé (TFUE, art. 168). Dans la mesure où toute

13. PE et Cons. UE, dir. (UE) 2024/3019, 27 nov. 2024, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (refonte) : JOUE n° L 3019, 12 déc. 2024. Plusieurs États ont accusé des retards conséquents quant à la mise en œuvre de la directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991. – V. les sanctions financières imposées par la CJUE à l'Italie (CJUE, 27 mars 2025, aff. C-515/23 : Europe 2025, comm. 136, note A. Rigaux) pour ne pas s'être conformée à un arrêt de 2014 où elle avait été condamnée en manquement pour ne pas avoir respecté ses obligations en matière de collecte et de traitement des eaux urbaines résiduaires (CJUE, 10 avr. 2014, aff. C-85/13).

14. PE et Cons. UE, dir. (UE) 2024/3019, 27 nov. 2024, art. 8, § 2 et 3.

15. N. de Sadeleer, *EU Environmental Law and the Internal Market* : Oxford, OUP, 2014, p. 157-161.

16. L. Krämer, *EC Environmental Law* : Londres, Sweet & Maxwell, 6^e éd., p. 224-272.

17. S'agissant des clauses de sauvegarde concernant la culture des OGM, V. not. CJUE, 13 sept. 2017, aff. C-111/16, Giorgio Fidenato, EU:C:2017:676 : Juris-Data n° 2017-018300 ; Europe 2017, comm. 434, note S. Roset ; RD rur. 2018, comm. 75, note D. Gadbin.

18. N. de Sadeleer, *Les dérogations nationales à l'harmonisation du marché intérieur. Examen au regard de l'article 114, paragraphes 4-7 TFUE* : RDUE, 2013, p. 1-35.

19. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 178/2002, 28 janv. 2002, art. 6, § 2 et 6, § 3, établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires (ci-après règlement sécurité alimentaire) : JOCE n° L 31, 1^{er} févr. 2002, p. 1.

tentative d'harmonisation, sur la base de l'article 114 du TFUE, résulte d'une conciliation, voire d'un compromis délicat, entre, d'une part, des aspirations mercantiles et, d'autre part, des intérêts non mercantiles, il est exceptionnel que les exigences environnementales l'emportent sur la donne économique²⁰.

Destiné à combler les lacunes résultant de l'ignorance des effets nocifs de plusieurs dizaines de milliers de substances chimiques, le règlement REACH²¹ supprime notamment la distinction, en termes de connaissance, entre les substances dites « nouvelles » et « existantes ». Adopté sur la base de l'ancien article 95 du TCE (TFUE, art. 114), ce règlement poursuit un double objectif, à savoir un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement, d'une part, et la libre circulation des substances chimiques dans le marché intérieur, d'autre part²². Son champ d'application est particulièrement large dans la mesure où toute substance produite ou importée à raison de plus d'une tonne par an doit être soumise à une procédure d'enregistrement²³.

Le règlement REACH repose sur un triptyque : l'enregistrement, l'évaluation et, enfin, l'autorisation et les restrictions des substances chimiques (d'où l'acronyme anglais REACH pour *Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemical Substances*). Ces mécanismes sont mis en œuvre conformément à deux principes : celui de la précaution et de l'obligation pour les entreprises d'éviter les effets nocifs sur la santé ou l'environnement²⁴.

L'enregistrement constitue la pierre angulaire du système. Tout producteur ou importateur de substances telles que celles contenues dans des préparations, dans certains articles²⁵ ou encore dans certains produits²⁶ a dû les enregistrer auprès de l'ECHA²⁷. Le défaut d'enregistrement fut sanctionné selon l'adage « *pas de données, pas de marché* »²⁸, ce qui prive l'importateur ou le producteur de mettre sur le marché leurs substances, leurs articles ou leurs produits.

Par la suite, un certain nombre de substances enregistrées ont été soumises à une évaluation de la sécurité chimique et ont fait l'objet d'un rapport sur la sécurité chimique²⁹.

Conformément au principe du pollueur-payeur, le législateur a accordé une « *attention particulière* » aux substances extrêmement préoccupantes³⁰ en envisageant deux mécanismes distincts mais complémentaires.

En premier lieu, les substances inscrites à l'annexe XIV³¹ ne peuvent être, en principe, ni mises sur le marché ni utilisées, sauf en cas d'autorisation expresse accordée par la Commission³². Sont inscrites dans cette annexe les substances cancérigènes,

mutagènes, toxiques pour la reproduction, persistantes, bioaccumulables, très toxiques, etc.³³.

Vu³⁴ l'impact de ce régime sur la liberté de commerce et d'industrie, l'élaboration de l'annexe XIV fait l'objet d'âpres joutes entre l'agence, la Commission et les autorités nationales, ce qui explique une procédure d'élaboration relativement alambiquée³⁵.

L'interdiction de mise sur le marché des substances les plus préoccupantes n'est toutefois pas absolue car une procédure d'autorisation est prévue. Si les demandes d'autorisation sont adressées à l'ECHA³⁶, il revient à la Commission, moyennant l'intervention d'un comité réglementaire, de décider d'octroyer l'autorisation, moyennant le respect de toute une série de critères substantiels et formels³⁷. En outre un comité des risques et un comité d'analyse socio-économique interviennent dans le cadre d'une procédure contradictoire³⁸. Sur la base d'un avis favorable du comité des risques, l'autorisation est octroyée lorsque « *le risque [...] est valablement maîtrisé* »³⁹.

Lorsque le risque ne peut être valablement maîtrisé, la Commission européenne peut néanmoins accorder l'autorisation moyennant le respect de deux conditions : les avantages socio-économiques l'emportent sur les risques, d'une part, et il n'y a pas de substances de substitution, d'autre part⁴⁰. L'octroi de l'autorisation sera donc tributaire de l'absence d'un substitut offrant un degré de risque inférieur⁴¹. L'autorisation ne peut être accordée qu'au cas par cas, de manière temporaire⁴² et doit être assortie de conditions strictes. À tout moment, les conditions peuvent être révisées, l'autorisation suspendue, ce qui confirme sa nature précaire⁴³. En d'autres mots, le régime d'autorisation correspond à un sursis octroyé à une substance dont la commercialisation est *a priori* interdite.

En second lieu, outre la procédure d'autorisation, le règlement prévoit un filet de sécurité. Est ainsi prévue une procédure de restrictions à la fabrication, l'utilisation ou la mise sur le marché de substances, et cela quel qu'en soit le tonnage⁴⁴. La Commission européenne comme les États membres, lorsqu'ils suspectent un risque, peuvent inviter l'Agence à intervenir⁴⁵. Le comité d'évaluation des risques ainsi que le comité d'analyse socio-économique rendent leurs avis, après que les parties intéressées ont soumis leurs observations⁴⁶. L'Agence soumet ces avis à la Commission⁴⁷, laquelle élabore un projet de modification de l'annexe XVII dans les trois mois. La décision finale est adoptée par la Commission moyennant l'aval des États membres confor-

20. Au demeurant, tant les préambules que les objectifs affichés par les actes adoptés sur la base de l'article 114 du TFUE font état de la nécessité de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur tout en promouvant des valeurs non mercantiles.

21. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 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 n° 793/93/CEE et le règlement n° 1488/94/CE 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 n° L 396, 30 déc. 2006, p. 1.

22. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 1^{er}, § 1.

23. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 6, § 1.

24. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 1^{er}, § 3.

25. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 7 et 3, 3^o.

26. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 7, § 2.

27. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 6, § 1.

28. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 5.

29. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 14.

30. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, Préambule, cons. 69.

31. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 57.

32. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 56, § 1.

33. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 57.

34. La Cour de justice a validé l'arrêt du Tribunal dans lequel ce dernier avait validé la décision d'inscrire le bisphénol A, monomère employés pour la fabrication des plastiques, dans l'annexe XIV du règlement REACH. La Cour a notamment jugé que c'était « à bon droit que le Tribunal a considéré que la prudence de l'ECHA à cet égard était, notamment, justifiée à la lumière du principe de précaution ». CJUE, 9 mars 2023, aff. C-119/21 P, *PlasticsEurope c/ECHA*, EU:C:2023:180, pt 128.

35. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 59.

36. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 62.

37. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 60, § 1 et 2.

38. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 64.

39. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 60, § 2.

40. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 60, § 4.

41. La Commission est appelée à se montrer attentive aux solutions de remplacement (PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 60, § 5, c. – PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 60, § 5. – PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, Préambule, cons. 72 à 76).

42. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 60, § 8 et 61.

43. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 61, § 2 et 4.

44. P. Thieffry, *Traité de droit européen de l'environnement et du climat* : Bruxelles, Bruylant, 4^e éd., 2020, p. 808 à 809.

45. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 69.

46. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 71.

47. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 72.

mément aux règles de comitologie⁴⁸. Toutes les substances qui font l'objet de mesures de restrictions sont donc reprises à l'annexe XVII. Les restrictions peuvent être proposées tant par les États membres que par la Commission. L'annexe XVII a été modifiée par les règlements de la Commission suivants :

- le règlement (UE) 2021/1297 du 4 août 2021 en ce qui concerne les acides perfluorocarboxyliques d'une longueur de chaîne comprise entre 9 et 14 atomes de carbone (PFCA en C9-C14), leurs sels et les substances apparentées aux PFCA en C9-C14⁴⁹ ;

- le règlement (UE) 2024/2462 du 19 septembre 2024 en ce qui concerne l'acide undécafluorohexanoïque (PFHxA), ses sels et les substances apparentées au PFHxA⁵⁰.

Soumise le 13 janvier 2023 par les autorités danoise, allemande, néerlandaise, norvégienne et suédoise, une proposition vise à réduire les émissions d'environ 10 000 PFAS dans l'environnement et à rendre les produits et les processus plus sûrs pour les personnes. Les comités scientifiques de l'ECHA pour l'évaluation des risques (RAC) et pour l'analyse socio-économique (SEAC) sont tenus de vérifier si cette proposition est conforme aux exigences du règlement REACH.

La Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP) est un traité mixte auquel l'UE et les 27 membres sont parties. Il s'ensuit que, en vertu de l'article 216 du TUE, les règles de droit dérivé doivent être constamment adaptées aux modifications apportées à la convention, qui charge notamment ses parties de surveiller les POP, leurs solutions de remplacement et les POP potentiels. En 2009, la Conférence des Parties a inscrit le sulfonate de perfluorooctane (SPFO), ses sels et le fluorure de perfluorooctane sulfonyle (FSPFO) à l'annexe B de la convention⁵¹. Pour faciliter la mise en œuvre de la convention en ce qui concerne les POP nouvellement inscrits, la Conférence des Parties a adopté un programme de travail, notamment sur le SPFO, ses sels et le FSPFO⁵². En 2019, à la suite de l'évaluation de la nécessité de maintenir le SPFO, ses sels ainsi que le FSPFO, la Conférence des Parties a modifié l'annexe B afin de supprimer plusieurs dérogations⁵³. En droit dérivé, le règlement (UE) 2019/1021 concernant les polluants organiques persistants met en œuvre la Convention de Stockholm⁵⁴.

Enfin, certains des nouveaux règlements en matière de gestion de produits et de déchets, adoptés dans le cadre du pacte vert pour l'Europe, prévoient des normes de produit et, partant, réglementent les PFAS. Les PFAS relevant du champ d'application du règlement (UE) 2025/40 du 19 décembre 2024 relatif aux emballages et aux déchets d'emballages⁵⁵ sont soit très persistantes, soit se dégradent en PFAS très persistantes dans l'environnement. Lorsque l'on examine plus particulièrement les effets sur la santé humaine qui sont considérés comme les plus préoccupants à la suite d'une exposition à long terme de humains, à savoir la cancérogénicité, la mutagénicité, la toxicité pour la reproduction⁵⁶. Ces substances présentes dans les matériaux en contact avec les denrées alimentaires sont susceptibles d'entraîner une exposition des consommateurs. Pour le logis de l'union, il s'agit d'un risque « *inacceptable pour la santé humaine* »⁵⁷.

Le règlement (UE) 2025/40 restreint donc les PFAS dans les emballages destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires⁵⁸.

B. - Le droit alimentaire

6 - Les PFAS sont très largement utilisées dans les revêtements des produits en papier destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires qui les rendent imperméables à la graisse. La contamination des denrées alimentaires par les substances perfluoroalkylées (l'acide perfluorooctanesulfonique (PFOS), l'acide perfluorooctanoïque (PFOA), l'acide perfluorononanoïque (PFNA) et l'acide perfluorohexanesulfonique (PFHxS)) est principalement due à la bioaccumulation de celles-ci dans les chaînes alimentaires aquatiques et terrestres. L'alimentation est la source prédominante d'exposition à ces substances.

Le droit des denrées alimentaires, qui s'articule autour d'un règlement-cadre de 2002⁵⁹, est particulièrement touffu. Deux règlements visent à réduire dans les aliments au minimum l'exposition aux PFAS, en vue de protéger à la fois la santé publique et l'environnement :

- le règlement (CE) n° 1935/2004 concernant les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires⁶⁰ ;

- le règlement (UE) 2023/915 de la Commission du 25 avril 2023 concernant les teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires⁶¹.

On observera que ces deux règlements contribuent au bon fonctionnement du marché intérieur, dans la mesure où ils ont été adoptés sur la base de l'article 114 du TFUE.

En 2007, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) a demandé à son groupe scientifique sur les contaminants de la chaîne alimentaire un avis sur l'importance de l'alimentation en tant que source d'exposition du SPFO et de l'acide perfluorooctanoïque (APFO). Dans un avis scientifique du 21 février 2008, l'Autorité a jugé improbable la nocivité du SPFO et de l'APFO pour la population en général mais a fait état d'incertitudes quant à leurs effets sur le développement des organismes vivants. En 2010, la Commission européenne a recommandé aux États membres de surveiller la présence des substances perfluoroalkylées dans les denrées alimentaires⁶².

Le 9 juillet 2020, l'EFSA a rendu un avis sur les risques pour la santé humaine liés à la présence de substances perfluoroalkylées, (et plus particulièrement aux SPFO, l'APFO, le PFNA) ainsi que le PFHxS, en tenant compte notamment et des données d'occurrence recueillies dans le cadre de la recommandation 2010/161/UE. L'Autorité a conclu que ces quatre catégories de substances pouvaient avoir des effets sur le développement et sur le cholestérol sérique, le foie et le système immunitaire, ainsi que sur le poids à la naissance. Elle a conclu que l'exposition d'une

48. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 72.

49. JOUE n° L 282, 5 août 2021, p. 29.

50. JOUE n° L 2462, 20 sept. 2024, p. 1.

51. Décision SC-4/17.

52. Décisions SC-4/19, SC-5/3 et SC-6/7.

53. Décision SC-9/4.

54. PE et Cons. UE, règl. (UE) 2019/1021, 20 juin 2019, concernant les polluants organiques persistants (refonte) : JOUE n° L 169, 25 juin 2019, p. 45.

55. JOUE n° L 40, 22 janv. 2025.

56. PE et Cons. UE, règl. (UE) 2025/40, 19 déc. 2024, Préambule, cons. 20.

57. PE et Cons. UE, règl. (UE) 2025/40, 19 déc. 2024, Préambule, cons. 21.

58. PE et Cons. UE, règl. (UE) 2025/40, 19 déc. 2024, art. 5, § 5.

59. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 178/2002, 28 janv. 2002, établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires : JOCE n° L 31, 1^{er} févr. 2002, p. 1.

60. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1935/2004, 27 oct. 2004, concernant les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires : JOUE n° L 338, 13 nov. 2004, p. 4.

61. Comm. UE, règl. (UE) 2023/915, 25 avr. 2023, concernant les teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires : JOUE n° L 119, 5 mai 2023, p. 103.

62. Recom. de la Commission 2010/161/UE, 17 mars 2010, relative à la surveillance des substances perfluoroalkylées dans les denrées alimentaires : JOUE n° L 68, 18 mars 2010, p. 22.

partie de la population européenne dépassait la dose hebdomadaire tolérable⁶³.

À la suite de ces résultats scientifiques, la Commission européenne a modifié son règlement (CE) n° 1881/2006 qui fixe des teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires⁶⁴. Elle a ainsi adopté des teneurs maximales en SPFO, PFOA, PFNA et PFHxS et la somme des SPFO, PFOA, PFNA et PFHxS dans les œufs, la chair de poisson, les crustacés, les mollusques bivalves, la viande et les abats des animaux d'élevage et des animaux sauvages⁶⁵.

Ces niveaux maximaux ont entre-temps été inclus dans l'annexe du règlement (UE) 2023/915 de la Commission du 25 avril 2023 concernant les teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires⁶⁶.

Le 24 août 2022, la Commission européenne adopta une recommandation relative à la surveillance des substances perfluoroalkylées dans les denrées alimentaires. Elle a recommandé aux États membres de surveiller les denrées alimentaires spécifiques provenant de types de production particuliers ou présentant des caractéristiques spécifiques, pour lesquelles les données font défaut, et de fournir une estimation des facteurs de transformation pour divers produits transformés⁶⁷.

Enfin, les aliments d'origine animale contribuent à l'exposition humaine aux PFAS. L'EFSA a conclu que les PFAS passent des aliments pour animaux aux denrées alimentaires d'origine animale, avec des différences évidentes entre les espèces et le type de PFAS. Ce transfert peut également se produire à partir du sol ingéré par les animaux d'élevage en quête de nourriture et à partir de l'eau de boisson des animaux. En ce qui concerne les enquêtes de suivi visant à déterminer les causes de la contamination, lorsque les teneurs maximales en PFAS dans les denrées alimentaires d'origine animale fixées dans le règlement (UE) 2023/915, évoqué ci-dessus⁶⁸, sont dépassées, la Commission recommande que les laboratoires soient en mesure de contrôler les aliments pour animaux, l'eau de boisson des animaux et le sol sur lequel vivent les animaux. Seul un nombre limité de laboratoires est en mesure d'analyser les PFAS dans les aliments pour animaux.

4. Respect par les États membres du principe de libre circulation de marchandises

7 - Ainsi, à quelques exceptions près, le droit dérivé concernant les produits et les substances chimiques n'est pas encore parvenu à éliminer les PFAS. Est-il, dès lors, possible pour des États, comme la France, d'adopter de manière unilatérale des mesures interdisant la mise sur le marché de certains produits contenant

des PFAS⁶⁹ ? Selon certaines critiques, les mesures nationales de protection de l'environnement masqueraient des velléités d'une politique néo-protectionniste. La volonté de garantir une meilleure protection du milieu en limitant l'importation des produits générateurs de nuisances constituerait ainsi un alibi particulièrement crédible permettant de renforcer la position concurrentielle des industries nationales.

On observera d'abord que plusieurs régimes d'interdiction prévus par la loi n° 2025-188 du 27 février 2025 visant à protéger la population des risques liés aux substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées ont trait à « la fabrication, l'importation, l'exportation et la mise sur le marché à titre onéreux ou gratuit » de substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées. Ils constituent à ce titre des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives aux échanges de marchandises au sens des articles 34 et 35 du TFUE⁷⁰.

En revanche, les mesures législatives concernant le contrôle de la qualité de l'eau n'affectent pas la libre circulation des substances et, partant, ne relèvent pas des articles 34 et 35 du TFUE (V. CSP, art. L. 1321-9-1, *relatif au contrôle sanitaire de la qualité des eaux potables*). Lorsque le législateur n'a pas réglementé la matière ou lorsqu'il a adopté des normes minimales d'harmonisation (c'est le cas, pour les installations classées, les décharges, les stations d'épuration, les normes de qualité de l'eau, le contrôle de la quantité de la dangerosité des polluants dans les écosystèmes, etc.), les États membres demeurent libres de fixer le niveau de protection, moyennant le respect du droit primaire.

On rappellera que la compatibilité des mesures sanitaires et environnementales adoptées par les États membres et les libertés économiques doit être appréhendée sous deux angles distincts : l'application directe des libertés de circuler et, de manière complémentaire, l'harmonisation positive. Tout d'abord, à défaut de règles d'harmonisation ou dans l'hypothèse où les règles communautaires adoptées sur la base des articles 192 du TFUE (environnement) ou 114 du TFUE (marché intérieur) n'harmoniseraient pas de manière exhaustive la matière, les dispositions du TFUE consacrant la liberté de faire circuler librement les marchandises (TFUE, art. 34 à 36 et 110) trouvent pleinement à s'appliquer. Vecteurs centripètes au service du marché intérieur, ces dispositions agissent de manière négative en interdisant aux États membres d'établir entre eux des restrictions à la libre circulation.

On a pu voir ci-dessus que le pouvoir de réglementer la mise sur le marché d'un certain nombre de produits et de substances est fortement encadré par des règles d'harmonisation adoptées par les institutions de l'UE dans le cadre tracé par le droit primaire. Ainsi, les règlements relatifs à la mise sur le marché des insecticides, des biocides, des substances chimiques (règlements REACH et POP), adoptés sur la base de l'article 114 du TFUE restreignent le pouvoir d'appréciation revenant en principe aux États membres. Aussi leur liberté d'appréciation se restreint-elle en fonction de l'approfondissement de l'harmonisation. Dans ce cas, la légalité des mesures nationales doit être appréciée au regard du droit dérivé et non pas à l'aune des dispositions de droit primaire consacrant la libre circulation des marchandises⁷¹. Les États membres se trouvent alors purement et simple-

63. Groupe scientifique sur les contaminants de la chaîne alimentaire (CONTAM) de l'EFSA, *Scientific opinion on the risk to human health related to the presence of perfluoroalkyl substances in food*, EFSA Journal 2020 ; 18(9):6223.

64. Comm. UE, règl. (CE) n° 1881/2006, 19 déc. 2006, portant fixation de teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires : JOUE n° L 364, 20 déc. 2006, p. 5.

65. Comm. UE, règl. (UE) 2022/2388, 7 déc. 2022, modifiant le règlement (CE) n° 1881/2006 en ce qui concerne les teneurs maximales en substances perfluoroalkylées dans certaines denrées alimentaires : JOUE n° L 316, 8 déc. 2022, p. 38.

66. JOUE n° L 119, 5 mai 2023, p. 103.

67. Comm. UE, recomm. (UE) 2022/1431, 24 août 2022, cons. 6 : JOUE n° L 221, 26 août 2022, p. 105.

68. Comm. UE, règl. (UE) 2023/915, 25 avr. 2023, préc.

69. L. n° 2025-188, 27 févr. 2025, visant à protéger la population des risques liés aux substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées : JO 28 févr. 2025, texte n° 1.

70. V. N. de Sadeleer, *Commentaire J. Mégret. Environnement et marché intérieur* : Bruxelles, IEE, 2010, p. 364 à 376.

71. V., parmi beaucoup d'autres, les arrêts : CJUE, 5 oct. 1977, aff. C-5/77, *Tedeschi*, pt 35 : Lebon, p. 1555. - CJUE, 5 avr. 1979, aff. C-148/78, *Ratti*, pt 36 : Lebon, p. 1629. - CJUE, 8 nov. 1979, aff. C-251/78, *Denkavit Futtermittel*, pt 14 : Lebon, p. 3369. - CJUE, 20 sept. 1988, aff. C-190/87, *Moormann*, pt 10 : Lebon, p. 4689. - CJUE, 7 mars 1989, aff. C-215/87, pt 15,

ment privés de la possibilité d'adopter des mesures plus restrictives que celles prévues par le droit dérivé. En d'autres mots, ils ne peuvent invoquer les exigences découlant de la jurisprudence *Cassis de Dijon*, et les justifications inscrites à l'article 36 du TFUE⁷². Par exemple, lorsque la norme d'harmonisation a aménagé de manière exhaustive des procédures communes de contrôle, les autorités nationales sont tenues d'accomplir leurs inspections dans le respect de ces procédures. Elles ne sont autorisées à s'écarter de la norme d'harmonisation que lorsque celle-ci prévoit expressément des possibilités de dérogations⁷³.

Cela étant dit, la seule existence formelle d'un acte de droit dérivé ne suffit pas à écarter l'article 36 du TFUE ou les exigences impératives d'intérêt général. Encore faut-il que l'harmonisation soit complète. Tant qu'elle ne l'est pas, les États membres peuvent valablement invoquer les motifs visés à l'article 36 du TFUE ou une exigence impérative d'intérêt général pour adopter ou maintenir une mesure faisant obstacle à la libre circulation des marchandises concernées ; la primauté du droit dérivé ne vaut que dans les limites du domaine harmonisé⁷⁴. À titre d'exemple, la procédure d'enregistrement prévu par le règlement REACH n'a pas été jugée complète. Aussi les articles 34 du TFUE et 36 du TFUE ne s'opposent pas à l'obligation de notification et d'enregistrement des produits chimiques auprès des autorités nationales, obligations qui ne relèvent pas du champ d'application du règlement REACH⁷⁵.

On peut, dès lors, se demander si les règlements REACH et POP aboutissent à une harmonisation complète, privant les États membres de la possibilité de réglementer, de manière unilatérale, certains PFAS. On observera qu'avant l'entrée en vigueur du règlement REACH, la réglementation des substances chimiques ne constituait pas une harmonisation exhaustive, ce qui rendait possible l'interdiction d'une substance dangereuse sur le territoire d'un État membre⁷⁶. Par ailleurs, dans un arrêt du 17 mars 2016, la Cour de justice a jugé que la procédure d'enregistrement prévue par le règlement REACH ne couvrait pas d'autres formes d'enregistrement auprès des autorités nationales, qui portaient sur des informations différentes et qui répondaient à des objectifs complémentaires, tels que la constitution d'une base de données facilitant la surveillance des produits chimiques, l'inspection des établissements classés, etc.⁷⁷.

Mais cela étant dit, les procédures d'autorisation et de restrictions paraissent, *a priori*, exhaustives. Les réglementations nationales réglementant la mise en marché ou l'usage non réglementés en droit dérivé des PFAS ne peuvent être adoptées que

conformément aux procédures suivantes. Dans son arrêt du 7 mars 2013, *Lapin*, la Cour de justice a jugé que dans la mesure où les dispositions pertinentes du règlement constituent une harmonisation des exigences relatives à la fabrication, à la mise sur le marché ou à l'utilisation des composés d'arsenic, la Finlande ne pouvait soumettre une telle substance à de nouvelles restrictions, sans se conformer aux procédures prévues à l'article 114, paragraphe 5 du TFUE ou à l'article 129, paragraphe 1^{er} du règlement REACH⁷⁸.

Tout d'abord, on rappellera que le paragraphe 5 de l'article 114 du TFUE autorise les États membres à adopter, moyennant le respect de certaines conditions, des mesures plus strictes que celles prévues par la norme d'harmonisation alors même que celle-ci ne leur reconnaît pas expressément cette faculté. Étant donné que plusieurs États membres, comme la France, ont adopté des mesures restrictives relatives à la mise sur le marché de certains PFAS, le paragraphe 5 de cette disposition devrait entrer en jeu. Il est libellé comme suit :

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

À la différence de l'article 169, paragraphe 4 du TFUE et de l'article 193 du TFUE, qui consacrent le principe d'une harmonisation minimale pour les domaines ayant trait à la protection des consommateurs et de l'environnement, les conditions de mise en œuvre du paragraphe 5 de l'article 114 du TFUE sont strictement circonscrites *ratione materiae, personae et temporis*⁷⁹. Cette procédure implique notamment la soumission de preuves scientifiques nouvelles relatives à l'impact de la substance sur l'environnement. Étant donné que la France n'a pas sollicité, conformément à ce paragraphe, auprès de la Commission européenne une autorisation pour adopter la loi n° 2025-188 du 27 février 2025, nous ne commenterons pas cette procédure.

Par ailleurs, le paragraphe 10 de l'article 114 du TFUE prévoit que les actes de droit dérivé qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur peuvent comporter « dans les cas appropriés, une clause de sauvegarde autorisant les États membres à prendre, pour une ou plusieurs raisons non économiques visées à l'article 36, des mesures provisoires soumises à une procédure communautaire de contrôle ». De la sorte, le législateur de l'Union peut autoriser les États membres à s'écarter de la norme d'harmonisation en invoquant des clauses de sauvegardes notamment lorsqu'ils doivent intervenir d'urgence.

Conformément au paragraphe 10 de l'article 114 du TFUE, l'article 129, paragraphe 1^{er} du règlement REACH prévoit que :

Lorsqu'un État membre est fondé à estimer qu'une action d'urgence est indispensable pour protéger la santé humaine ou l'environnement en ce qui concerne une substance telle quelle ou contenue dans une préparation ou un article, bien qu'elle satisfasse aux prescriptions du présent règlement, il peut prendre des mesures provisoires appropriées. Il en informe immédiatement la Commission, l'Agence et les autres États membres, en précisant les motifs justifiant sa

Schumacher : *Lebon*, p. 617. – CJUE, 21 mars 1991, aff. C-369/88, *Delattre*, pt 48 : *Rec. CJUE*, p. I-1487. – CJUE, 8 avr. 1992, aff. C-62/90, *Comm. c/ Allemagne*, pt 10 : *Rec. CJUE*, p. I-2575. – CJUE, 5 oct. 1994, aff. C-323/93, *Centre d'insémination de la Crespelle*, pt 30 : *Rec. CJUE*, p. I-5077. – *Et CJUE*, 10 nov. 1994, aff. C-320/93, *Ortscheit*, pt 14 : *Rec. CJUE*, p. I-5243. – *En ce qui concerne le caractère non exhaustif de la réglementation sur les additifs alimentaires*, V. *CJUE*, 24 oct. 2002, aff. C-121/00, *Walter Hahn* : *Rec. CJUE*, p. I-9193 ; *Europe 2002*, comm. 413, note F. Berrod.

72. *CJUE*, 12 nov. 1998, aff. C-102/98, *Comm. c/ Allemagne* : *Rec. CJUE*, p. I-6871. – *CJUE*, 20 oct. 2005, aff. C-111/03, *Comm. c/ Suède* : *Rec. CJUE*, p. I-8789 ; *Europe 2005*, comm. 406, note E. Bernard.

73. *CJUE*, 5 oct. 1977, aff. C-5/77, *T.T.J. : Lebon*, p. 1555. – *Et CJUE*, 5 avr. 1979, aff. C-148/78, *Ratti : Lebon*, p. 1629.

74. *CJCE*, 5 oct. 1994, aff. C-323/93, *Centre d'insémination de La Crespelle* : *Rec. CJCE*, p. I-5077. – *CJCE*, 20 sept. 1994, aff. C-249/92, *Comm. c/ Italie* : *Rec. CJCE*, p. I-4311. – *CJCE*, 12 oct. 2000, aff. C-3/99, *Cidre de Ruwet* : *Rec. CJCE*, p. I-8749 ; *Europe 2000*, comm. 380, note M. Pietri. – *En ce qui concerne la protection de l'environnement*, V. not. *CJCE*, 11 juill. 2000, aff. C-473/98, *Kemikalinspektionen et Toolex Alpha*, pts 27 à 33 : *Rec. CJCE*, p. I-5681.

75. *CJUE*, 17 mars 2016, aff. C-472/14, *Canadian Oil Company Sweden*, EU:C:2016:171, pts 34 à 48.

76. *CJCE*, 11 juill. 2000, aff. C-473/98, *Toolex*, préc., pts 27 à 33.

77. *CJUE*, 17 mars 2016, aff. C-472/14, *Canadian Oil Company Sweden*, EU:C:2016:171.

78. *CJUE*, 7 mars 2013, aff. C-358/11, *Lapin*, EU:C:2013:142, pts 36 à 38.

79. Pour de plus amples développements, V. N. de Sadeleer, *Commentaire J. Mégret. Environnement et marché intérieur : Bruxelles, IEE, 2010*, p. 432 à 455.

décision et en communiquant les informations scientifiques ou techniques sur lesquelles sont fondées ces mesures provisoires.

Bien entendu, il n'est pas possible de recourir à ces clauses de sauvegarde de manière abusive⁸⁰.

Tout d'abord, le recours à la clause de sauvegarde doit permettre aux États membres de faire face, pour une période limitée dans le temps, à des situations exceptionnelles⁸¹. Ensuite, elle doit s'avérer « indispensable », conformément au libellé du paragraphe 10, « pour protéger la santé humaine ou l'environnement ». Conformément aux principes traditionnellement applicables aux clauses de sauvegarde, le recours à la clause dérogatoire fait l'objet d'une « procédure de contrôle » gérée par la Commission européenne. Cette institution peut, conformément à une procédure de comitologie, refuser ou auto-

riser les mesures provisoires pour une période déterminée⁸². Dans le cas d'une décision positive, l'État membre engage une procédure communautaire de restriction en présentant à l'Agence un dossier, établi conformément à l'annexe XV, dans les trois mois suivant la date de la décision de la Commission⁸³.

À cela, il convient d'ajouter que l'existence d'une clause de sauvegarde permet plus facilement à la Cour de justice de conclure que la législation communautaire présente un caractère exhaustif, lequel a pour effet d'empêcher les États membres d'invoquer l'article 36 du TFUE.

Conclusion

8 - En raison de la multiplicité de leurs sources et de leurs impacts, plusieurs PFAS relèvent déjà du champ d'application d'actes de droit dérivé qui se rattachent tantôt à la politique environnementale, tantôt à celle du marché intérieur. Or, la base juridique de l'acte de droit dérivé détermine l'étendue de la marge de manœuvre dont dispose l'État membre pour maintenir ou adopter des mesures plus strictes que ce qui est prévu par la mesure d'harmonisation.■

JurisClasseur : Environnement et Développement durable, fasc. 4060

80. La directive 98/34/CE instaure une procédure de notification préalable à la Commission pour tout « projet de règle technique » envisagé par les États membres. En ce qui concerne la procédure d'urgence, la Cour de justice a indiqué que l'existence de motifs permettant d'invoquer cette procédure ne dispense pas les États membres de leur obligation de notifier leurs règles techniques. - CJUE, 17 sept. 1996, aff. C-289/94, Comm. c/ Italie, pt 26 : *Juris-Data* n° 1996-570004 ; Rec. CJUE, p. I-4405.

81. CJUE, 21 mars 2000, aff. C-6/99, *Greenpeace France*, pt 44 : Rec. CJUE, p. I-1676.

82. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 129, § 2.
83. PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1907/2006, 18 déc. 2006, art. 129, § 3.



Lexis+ AI Insider

Découvrez les avancées en IA juridique
avant tout le monde

DEVENIR MEMBRE DU PROGRAMME LEXIS+ AI INSIDER ►



<https://www.lexisnexis.fr/intelligence-artificielle/insider-ai>