



## Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

1<sup>er</sup> mars 2012 \*

«Libre circulation des marchandises — Restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent — Directive 89/106/CEE — Produits de construction — Normes non harmonisées — Labels de qualité — Exigences relatives aux organismes de certification»

Dans l'affaire C-484/10,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Tribunal Supremo (Espagne), par décision du 14 septembre 2010, parvenue à la Cour le 7 octobre 2010, dans la procédure

**Asociación para la Calidad de los Forjados (Ascafor),**

**Asociación de Importadores y Distribuidores de Acero para la Construcción (Asidac)**

contre

**Administración del Estado,**

**Calidad Siderúrgica SL,**

**Colegio de Ingenieros Técnicos Industriales,**

**Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR),**

**Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos,**

**Asociación de Investigación de las Industrias de la Construcción (Aidico) Instituto Tecnológico de la Construcción,**

**Asociación Nacional Española de Fabricantes de Hormigón Preparado (Anefhop),**

**Ferrovial Agromán SA,**

**Agrupación de Fabricantes de Cemento de España (Oficemen),**

**Asociación de Aceros Corrugados Reglamentarios y su Tecnología y Calidad (Acerteq),**

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. M. Safjan, président de chambre, MM. E. Levits (rapporteur) et J.-J. Kasel, juges,

\* Langue de procédure: l'espagnol.

avocat général: M. Y. Bot,

greffier: M<sup>me</sup> M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 5 octobre 2011,

considérant les observations présentées:

- pour l'Asociación para la Calidad de los Forjados (Ascafor) et l'Asociación de Importadores y Distribuidores de Acero para la Construcción (Asidac), par M. A. Vázquez Guillén, procurador, assisté de M<sup>e</sup> J. M. Sala Arquer, abogado,
- pour Calidad Siderúrgica SL, par M<sup>me</sup> M. del Valle Gili Ruiz, procuradora, assistée de M<sup>e</sup> C. L. Rubio Soler, abogado,
- pour l'Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), par M<sup>e</sup> L. Cazorla González-Serrano, abogado,
- pour l'Asociación de Investigación de las Industrias de la Construcción (Aidico) Instituto Tecnológico de la Construcción, par M<sup>me</sup> M. C. Tejada Marcelino, procuradora, assistée de M<sup>e</sup> A. Albert Mora, abogado,
- pour l'Asociación Nacional Española de Fabricantes de Hormigón Preparado (Anefhop), par MM. C. Hidalgo Senén et E. Hidalgo Martínez, procuradores,
- pour l'Asociación de Aceros Corrugados Reglamentarios y su Tecnología y Calidad (Acerteq), par M<sup>e</sup> R. Martínez Solís, abogada,
- pour le gouvernement espagnol, par M<sup>mes</sup> S. Centeno Huerta et B. Plaza Cruz, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement néerlandais, par M<sup>me</sup> C. M. Wissels, en qualité d'agent,
- pour la Commission européenne, par MM. L. Banciella et G. Zavvos ainsi que par M<sup>me</sup> A. Alcover San Pedro, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

### Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 34 TFUE et 36 TFUE.
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant l'Asociación para la Calidad de los Forjados (Ascafor) et l'Asociación de Importadores y Distribuidores de Acero para la Construcción (Asidac) à l'Administración del Estado, à Calidad Siderúrgica SL, au Colegio de Ingenieros Técnicos Industriales, à l'Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), au Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, à l'Asociación de Investigación de las Industrias de la Construcción (Aidico) Instituto Tecnológico de la Construcción, à l'Asociación Nacional Española de Fabricantes de Hormigón Preparado (Anefhop), à Ferrovial Agromán SA, à l'Agrupación de Fabricantes de Cemento de España (Oficemen) et à l'Asociación de Aceros Corrugados Reglamentarios y su Tecnología y Calidad (Acerteq) au sujet d'une demande tendant à l'annulation du décret royal 1247/2008, du 18 juillet 2008, approuvant le code du béton structurel (EHE-08) (BOE n° 203, du 22 août 2008, p. 35176).

## Le cadre juridique

### *Le droit de l'Union*

3 La directive 89/106/CEE du Conseil, du 21 décembre 1988, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les produits de construction (JO 1989, L 40, p. 12), telle que modifiée par la directive 93/68/CEE du Conseil, du 22 juillet 1993 (JO L 220, p. 1, ci-après la «directive 89/106»), a vocation à s'appliquer, en vertu de son article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, aux «produits de la construction».

4 L'article 6, paragraphe 2, de cette directive énonce:

«Les États membres autorisent toutefois la mise sur le marché sur leur territoire des produits non couverts par l'article 4 paragraphe 2 s'ils satisfont à des dispositions nationales conformes au traité, et ce, jusqu'à ce que les spécifications techniques européennes visées aux chapitres II et III en disposent autrement [...]»

5 Aux termes de l'article 16 de ladite directive:

«1. Lorsque, pour un produit déterminé, il n'existe pas de spécifications techniques telles que définies à l'article 4 l'État membre de destination, procédant sur demande, cas par cas, considère ce produit comme conforme aux dispositions nationales en vigueur s'il a satisfait aux essais et aux contrôles effectués dans l'État membre de fabrication par un organisme agréé selon les méthodes en vigueur dans l'État membre de destination ou reconnues comme équivalentes par celui-ci.

2. L'État membre de fabrication indique à l'État membre de destination, dont la réglementation s'applique aux essais et aux contrôles à effectuer, l'organisme qu'il a l'intention d'agréer à cette fin. L'État membre de destination et l'État membre de fabrication se communiquent tous les renseignements nécessaires. À l'issue de l'échange de renseignements, l'État membre de fabrication agréé l'organisme ainsi désigné. Si un État membre a des doutes, il justifie sa position et informe la Commission.

3. Les États membres veillent à ce que les organismes désignés s'accordent mutuellement toute l'assistance nécessaire.

4. Lorsqu'un État membre constate qu'un organisme agréé n'effectue pas les essais et les contrôles conformément à ses dispositions nationales, il en informe l'État membre dans lequel l'organisme a été agréé. Celui-ci communique à l'autre État membre, dans un délai raisonnable, les mesures qu'il a prises. Si ce dernier ne juge pas les mesures suffisantes, il peut interdire la mise sur le marché et l'utilisation du produit en cause ou les soumettre à des conditions particulières. Il en informe l'autre État membre et la Commission.»

6 L'article 17 de la même directive dispose:

«Les États membres de destination attachent aux rapports établis et aux attestations de conformité délivrés dans l'État membre de fabrication, selon la procédure prévue à l'article 16, la même valeur qu'aux documents nationaux correspondants.»

7 Le chapitre VII de la directive 89/106, intitulé «Organismes agréés», contient un article 18 dont le paragraphe 2 énonce:

«Les organismes de certification, les organismes d'inspection et les laboratoires d'essai doivent répondre aux critères énoncés à l'annexe IV.»

- 8 L'annexe IV de la directive 89/106 indique les conditions minimales que doivent remplir les organismes de certification, les organismes d'inspection et les laboratoires d'essai pour être agréés au sens de cette directive.

*Le droit national*

- 9 Le code du béton structuré (EHE-08) approuvé par le décret royal 1247/2008 (ci-après le «code du béton») prescrit les spécifications techniques auxquelles doivent satisfaire les produits dérivés du béton pour être utilisés en Espagne dans le secteur de la construction.
- 10 Ce code prescrit également les modalités de contrôle des spécifications techniques à satisfaire.
- 11 S'agissant de l'acier d'armature, l'article 87 du code du béton prévoit deux possibilités permettant d'attester la conformité des produits aux spécifications techniques.
- 12 D'une part, il est démontré que l'acier d'armature est conforme aux standards de qualité et de sécurité s'il dispose d'un label de qualité officiellement reconnu conformément à l'annexe n° 19 de ce code.
- 13 D'autre part, en l'absence de label de qualité reconnu, la conformité auxdites spécifications est constatée par la réalisation d'essais et de tests lors de la réception de chaque lot d'acier d'armature.
- 14 S'agissant de l'acier d'armature provenant d'un État membre autre que le Royaume d'Espagne, l'article 4.1 du code du béton prévoit:

«Les produits de la construction fabriqués ou commercialisés légalement dans les États membres de l'Union européenne [...] pourront, dans le champ d'application du présent code, être utilisés à condition d'être conformes à la réglementation de ces États et de garantir, dans l'usage auquel ils sont destinés, un niveau de sécurité équivalent à celui qu'exige le présent code.

Ce niveau d'équivalence sera accrédité conformément aux dispositions de l'article 4.2 ou, le cas échéant, à l'article 16 de la directive 89/106/CEE [...]

[...]

Les labels de qualité volontaires qui facilitent le respect des exigences du présent code pourront être reconnus par les administrations publiques compétentes dans le domaine de la construction relevant de tout État membre de l'Espace économique européen et pourront faire référence au projet de la structure, aux produits, aux procédés pour sa construction ou à la prise en compte de critères environnementaux.»

- 15 L'article 81 de ce code, intitulé «Niveaux de garantie et labels de qualité», prévoit:

«La conformité des produits et des procédés d'exécution aux exigences de base définies par le présent code exige qu'ils satisfassent à un ensemble de spécifications avec un niveau de garantie suffisant.

Il est toujours loisible [aux États de fabrication] de mettre en place pour le[ur]s produits et procédés un niveau de garantie supérieur au minimum requis en instituant des systèmes (comme, par exemple, les labels de qualité) certifiant, par les contrôles, inspections et essais correspondants, que le[ur]s systèmes de qualité et le[ur]s contrôles de production répondent aux exigences requises pour l'octroi de ces labels.

Pareils niveaux de garantie additionnels et supérieurs aux minimums réglementaires peuvent être démontrés:

- a) par l'application d'un label de qualité officiellement reconnu suivant la procédure prévue à l'annexe n° 19 du présent code ou
- b) dans le cas de produits fabriqués à même le chantier ou de procédés mis en œuvre sur celui-ci, par un système équivalent validé et supervisé sous la responsabilité de la Dirección Facultativa assurant qu'ils offrent des garanties équivalentes à celles qui sont exigées par l'annexe n° 19 pour les labels de qualité officiellement reconnus.

Le présent code prévoit l'application de certains critères particuliers pour la réception de ces produits et procédés présentant un niveau de garantie supérieur attesté suivant l'une des deux procédures visées au précédent alinéa.

Le contrôle de réception peut tenir compte des garanties associées à la possession d'un label pourvu que celui-ci remplisse certaines conditions. Il permet d'appliquer des critères particuliers pour la réception tant des procédés d'exécution que des produits que la directive 89/106/CEE exonère de l'obligation de porter la marque CE lorsque ces procédés ou produits portent un label de qualité apposé dans le cadre d'une démarche volontaire, officiellement reconnu par un centre de direction compétent dans le domaine de la construction et des travaux publics, et appartenant à l'administration publique d'un État membre de l'Union européenne ou d'un des États signataires de l'accord sur l'Espace économique européen.

La règle énoncée à l'alinéa précédent s'appliquera également aux produits de construction fabriqués ou commercialisés légalement dans un État qui a conclu un accord d'association douanière avec l'Union européenne lorsque cet accord réserve à ces produits le même traitement que celui qui est réservé aux produits fabriqués ou commercialisés dans un État membre de l'Union européenne. Le niveau d'équivalence sera alors constaté suivant les procédures prévues par la directive 89/106/CEE.

À des fins de conformité aux exigences de base imposées par le présent code, les labels de qualité devront remplir les conditions de reconnaissance officielles fixées par l'annexe n° 19

[...]»

16 L'annexe n° 19 du code du béton, intitulée «Niveaux de garantie et conditions de reconnaissance officielle des labels», énonce, notamment, les règles d'organisation et de fonctionnement des organismes de certification ainsi que les pouvoirs de l'administration compétente à l'égard de ceux-ci.

17 L'article 1<sup>er</sup> de cette annexe dispose:

«Le présent code permet à la Dirección Facultativa d'appliquer des critères particuliers pour certains produits et procédés lorsque ceux-ci présentent des niveaux de garantie additionnels supérieurs aux minimums réglementaires qui leur ont été conférés dans le cadre d'une démarche volontaire conformément à l'article 81.

En général, ces niveaux de garantie additionnels seront démontrés par l'apposition d'un label de qualité officiellement reconnu par une administration compétente dans le domaine de la construction relevant d'un État membre de l'Union européenne, d'un État signataire de l'accord sur l'Espace économique européen ou d'un État qui a conclu avec l'Union européenne un accord de mise en place d'une union douanière, auquel cas le niveau d'équivalence sera constaté suivant les procédures instituées par la directive 89/106/CEE.»

18 Aux termes de l'article 2 de l'annexe n° 19 du code du béton:

«[...] Dans le cas de produits ou procédés auxquels la marque CE ne s'applique pas, le niveau de garantie réglementaire est le niveau prévu par le présent code.

Le fabricant d'un produit, le responsable d'un procédé ou le constructeur pourra en outre opter, dans le cadre d'une démarche volontaire, pour l'apposition d'un label de qualité établissant un niveau de garantie supérieur au niveau minimum prévu par le présent code. Dans le cas de produits portant la marque CE, ces labels de qualité devront apporter une valeur ajoutée en termes de caractéristiques non couvertes par la marque CE.

Ces labels de qualité s'inscrivant dans une démarche volontaire, leur octroi peut se faire suivant des critères différents et selon des procédures particulières. La présente annexe énonce les conditions permettant de distinguer les labels conférant un niveau de garantie additionnel par rapport au niveau réglementaire et pouvant, de ce fait, être reconnus officiellement par les administrations compétentes.»

19 L'article 3 de cette annexe est rédigé comme suit:

«L'administration compétente qui reconnaît officiellement le label devra vérifier que les conditions de reconnaissance officielle prévues par la présente annexe sont remplies et veiller à ce qu'elles continuent à l'être. Pour atteindre cet objectif, l'administration pourra, avec la confidentialité qui s'impose, intervenir dans toutes les activités qu'elle juge pertinentes aux fins de la reconnaissance du label.

[...]»

20 L'article 4 de l'annexe n° 19 du code du béton prévoit:

«Pour être reconnu officiellement, le label

- doit être facultatif et être délivré par un organisme certificateur remplissant les conditions prévues par la présente annexe;
- [doit] être conforme aux dispositions du présent code et mentionner explicitement cette conformité dans le règlement qui énonce les règles régissant son octroi, et
- doit être délivré sur la base d'un règlement définissant les garanties particulières qu'il confère, la procédure régissant son octroi, son régime de fonctionnement, les exigences techniques auxquelles il est soumis ainsi que les règles suivant lesquelles toute décision le concernant est prise.

Le règlement susvisé

- devra être accessible au public, être défini en termes clairs et précis, et contenir des informations dépourvues de toute ambiguïté à l'usage tant du client du certificateur que des autres parties intéressées;
- prévoira également des procédures spécifiques tant pour les installations faisant partie du chantier que pour celles qui lui sont étrangères ainsi que pour les procédés mis en œuvre sur le chantier;
- doit garantir l'indépendance et l'impartialité de l'organisme délivrant le label; à cette fin, il interdira, notamment, la participation de personnes exerçant des activités de conseil ou de consultation dans le dossier en cause aux décisions portant sur celui-ci;
- doit prévoir, pour les produits certifiés sur la base de résultats de contrôles de production non conformes, le traitement qui s'impose afin de garantir que les actions correctives requises soient immédiatement engagées et, le cas échéant, que les clients en ont été informés; définir également le délai maximal dans lequel ces actions correctives devront être entreprises après la découverte de la non-conformité;

- doit énoncer les exigences minimales auxquelles doivent répondre les laboratoires participant à la certification;
- [doit] subordonner l’octroi du label à la condition que les données du contrôle de production soient disponibles pendant une période de six mois au moins dans le cas de produits ou de procédés mis en œuvre dans des installations qui ne se situent pas sur le chantier. Dans le cas d’installations situées sur celui-ci, le règlement doit établir des critères permettant d’assurer le niveau d’information concernant la production ainsi que le même niveau de garantie pour l’utilisateur;
- doit, pour les produits ou procédés non visés à la présente annexe, mais repris dans le code, apporter des garanties supplémentaires concernant des caractéristiques qui sont différentes des caractéristiques réglementaires, mais qui peuvent contribuer au respect des conditions fixées par le présent code.»

### **Les faits au principal et la question préjudicielle**

- 21 Les membres de l’Ascafor sont des entreprises qui ont pour activité principale la fabrication et la commercialisation de l’acier d’armature pour béton en Espagne. Les membres de l’Asidac sont des importateurs espagnols d’acier destiné à la construction.
- 22 Ces associations considèrent que le code du béton et, en particulier, l’article 81 et l’annexe n° 19 de ce code restreignent leur possibilité d’importer de l’acier d’armature provenant d’États membres autres que le Royaume d’Espagne.
- 23 La juridiction de renvoi précise que, pour pouvoir être utilisé dans la construction, il est nécessaire, en Espagne, que l’acier d’armature corresponde à un certain nombre de spécifications techniques.
- 24 Ainsi, pour démontrer que ces exigences sont satisfaites, le code du béton envisage deux possibilités, à savoir soit la conformité de l’acier d’armature aux spécifications techniques est constatée à la suite d’essais et de contrôles effectués lors de la réception de chaque lot de ce produit, soit l’acier d’armature dispose d’un label de qualité officiellement reconnu, c’est-à-dire qu’il est avéré que le producteur s’est soumis dès la production aux contraintes prescrites par ce code.
- 25 La juridiction de renvoi souligne que, dans le premier cas, les essais et les contrôles de conformité sont plus coûteux et supportés par l’utilisateur final de l’acier et non par son producteur, comme c’est le cas dans le cadre de la procédure de conformité par l’acquisition d’un label de qualité officiellement reconnu.
- 26 La juridiction de renvoi en conclut que les utilisateurs de l’acier d’armature sont incités à utiliser les produits certifiés, c’est-à-dire bénéficiant d’un label de qualité officiellement reconnu, pour éviter les désagréments et les coûts liés à un contrôle de conformité lors de la réception de chaque lot d’acier d’armature, de sorte que les producteurs d’États membres autres que le Royaume d’Espagne seraient également incités à commercialiser leurs produits sur le marché espagnol à l’aide d’un tel label de qualité reconnu officiellement par les autorités espagnoles.
- 27 À cet égard, rappelant la procédure de reconnaissance des labels de qualité d’États membres autres que le Royaume d’Espagne telle que prévue à l’article 81 du code du béton, lu en combinaison avec l’annexe n° 19 de ce code, la juridiction de renvoi émet des doutes quant à la compatibilité avec les articles 34 TFUE et 36 TFUE des conditions énumérées auxquelles doivent satisfaire les organismes certificateurs de ces États membres pour que les certificats de qualité qu’ils délivrent soient reconnus officiellement en Espagne.

28 C'est dans ces circonstances que le Tribunal Supremo a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«La réglementation exhaustive à laquelle l'annexe n° 19 du décret royal 1247/08 du 18 juillet 2008 lue en combinaison avec l'article 81 de celui-ci soumet la reconnaissance officielle des labels de qualité est-elle excessive et disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi? Implique-t-elle une restriction injustifiée qui rend difficile la reconnaissance de l'équivalence des certificats et constitue-t-elle un obstacle ou une restriction à la commercialisation des produits importés incompatible avec les articles [34 TFUE] et [36 TFUE]?»

### **Sur la question préjudicielle**

#### *Sur la recevabilité*

29 Calidad Siderúrgica SL, l'Aidico Instituto Tecnológico de la Construcción et l'Acerteq excipent de l'irrecevabilité de la question préjudicielle.

30 D'une part, la juridiction de renvoi demanderait en réalité à la Cour de statuer sur le fond du litige en interprétant le droit national. Dès lors, cette dernière devrait se déclarer incompétente.

31 D'autre part, la question serait rédigée en termes hypothétiques et fictifs, dans la mesure où la juridiction de renvoi n'aurait pas indiqué lesquelles des exigences prescrites par la réglementation nationale litigieuse seraient disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi par cette réglementation.

32 D'emblée, il y a lieu de rappeler que la procédure visée à l'article 267 TFUE est fondée sur une nette séparation des fonctions entre les juridictions nationales et la Cour. Il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. En conséquence, dès lors que la question posée porte sur l'interprétation du droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer (voir arrêts du 5 octobre 2006, *Nádasdi et Németh*, C-290/05 et C-333/05, Rec. p. I-10115, point 28, ainsi que du 16 décembre 2008, *Michaniki*, C-213/07, Rec. p. I-9999, point 32).

33 Cependant, il n'appartient pas à la Cour, dans le cadre de la procédure préjudicielle, d'apprécier la conformité d'une législation nationale avec le droit de l'Union ni d'interpréter des dispositions législatives ou réglementaires nationales (voir, notamment, arrêts du 9 septembre 2003, *Jaeger*, C-151/02, Rec. p. I-8389, point 43; du 31 janvier 2008, *Centro Europa 7*, C-380/05, Rec. p. I-349, point 49; ordonnances du 17 septembre 2009, *Investitionsbank Sachsen-Anhalt*, C-404/08 et C-409/08, point 25, ainsi que du 13 janvier 2010, *Calestani et Lunardi*, C-292/09 et C-293/09, point 15).

34 Toutefois, la Cour a itérativement jugé qu'elle est compétente pour fournir à la juridiction de renvoi tous les éléments d'interprétation relevant du droit de l'Union qui peuvent permettre à celle-ci d'apprécier une telle conformité pour le jugement de l'affaire dont elle est saisie (voir, notamment, arrêts du 15 décembre 1993, *Hünermund e.a.*, C-292/92, Rec. p. I-6787, point 8; *Centro Europa 7*, précité, point 50, ainsi que ordonnance *Calestani et Lunardi*, précitée, point 16).

35 En l'occurrence, d'une part, la question préjudicielle porte explicitement sur l'interprétation des articles 34 TFUE et 36 TFUE, en tant que la juridiction de renvoi doute de la compatibilité de la législation nationale litigieuse avec lesdits articles.

- 36 D'autre part, s'il est vrai que cette juridiction n'a pas indiqué lesquelles des exigences prescrites par la réglementation nationale litigieuse à l'égard des organismes certificateurs sont susceptibles d'aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi, il faut souligner que les doutes de ladite juridiction portent sur l'exhaustivité des exigences prescrites et non sur une exigence en particulier.
- 37 Partant, c'est précisément dans ce cadre qu'il convient d'apporter une réponse utile à la juridiction de renvoi.

### *Sur le fond*

#### Remarques préliminaires

- 38 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que la directive 89/106 a pour objet principal d'éliminer les obstacles aux échanges en créant des conditions permettant aux produits de construction d'être librement commercialisés à l'intérieur de l'Union. À cette fin, cette directive précise les exigences essentielles auxquelles doivent satisfaire les produits de construction et qui sont mises en œuvre par des normes harmonisées et des normes nationales de transposition, par des agréments techniques européens ainsi que par des spécifications techniques nationales reconnues au niveau de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 13 mars 2008, *Commission/Belgique*, C-227/06, point 31).
- 39 Il est constant que l'acier d'armature pour béton est un «produit de construction» au sens de la directive 89/106, qui ne fait l'objet ni d'une norme harmonisée ou d'un agrément technique européen ni d'une spécification technique nationale reconnue au niveau de l'Union au sens de l'article 4, paragraphe 2, de cette directive.
- 40 Or, s'agissant d'un produit de construction non couvert par l'article 4, paragraphe 2, de la directive 89/106, l'article 6, paragraphe 2, de celle-ci dispose que les États membres autorisent sa mise sur le marché sur leur territoire s'il satisfait à des dispositions nationales conformes au traité, et ce jusqu'à ce que les spécifications techniques européennes en disposent autrement (voir, en ce sens, arrêt *Commission/Belgique*, précité, point 33).
- 41 Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, il existe, en vertu de la réglementation espagnole, deux possibilités d'attester de la conformité de l'acier d'armature pour béton aux standards de sécurité et de qualité industrielles espagnoles, à savoir au moyen d'essais et de contrôles lors de la réception des lots d'acier sur le chantier, ou au moyen de la présentation d'un label de qualité par lequel il est présumé que le fabricant de l'acier a satisfait à des spécifications techniques supérieures.
- 42 Les requérantes au principal, confirmant l'appréciation de la juridiction de renvoi, ont souligné que la première voie entraîne une augmentation des coûts de contrôle, le gouvernement espagnol soulignant, à tout le moins, que les contrôles sont, dans ce cadre, accrus et que les coûts y afférents sont supportés par les utilisateurs finals.
- 43 Dans ces circonstances, la seconde voie d'attestation de la conformité de l'acier d'armature revêt en Espagne une importance toute particulière, les utilisateurs finals étant économiquement incités à utiliser de l'acier d'armature certifié au titre d'un label de qualité.
- 44 À cet égard, il convient de noter que l'article 81 du code du béton prévoit une procédure de reconnaissance des labels de qualité accordés par des organismes d'États membres autres que le Royaume d'Espagne à l'acier d'armature qui y est fabriqué. Cet article dispose, en particulier, que, pour être officiellement reconnu, le label de qualité délivré par un État membre doit remplir les conditions fixées par l'annexe n° 19 de ce code.

- 45 Cette annexe contient, d'une part, les conditions de fond, auxquelles doit satisfaire l'acier d'armature et, d'autre part, des exigences procédurales et formelles relatives à la délivrance du label de qualité.
- 46 En particulier, l'article 4 de l'annexe n° 19 du code du béton prescrit les exigences auxquelles doivent satisfaire les organismes certificateurs relevant d'États membres autres que le Royaume d'Espagne pour voir les labels de qualité qu'ils délivrent reconnus officiellement en Espagne.
- 47 Dans ce contexte, il faut rappeler que, en vertu de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/106, applicable aux produits de construction dont les spécifications techniques n'ont pas été harmonisées, l'État membre de destination considère ces produits comme conformes aux dispositions nationales en vigueur s'ils ont satisfait aux essais et aux contrôles effectués dans l'État membre de fabrication par un organisme agréé selon les méthodes en vigueur dans l'État membre de destination ou reconnues comme équivalentes par celui-ci.
- 48 À cet égard, l'annexe IV de cette directive établit les conditions minimales nécessaires que doivent remplir les organismes de certification, les organismes d'inspection et les laboratoires d'essai pour être agréés.
- 49 Force est de constater que les exigences prescrites pour les organismes de certification à l'article 4 de l'annexe n° 19 du code du béton vont au-delà de ces conditions minimales.
- 50 Or, il est constant qu'un État membre ne peut soumettre la mise sur le marché sur son territoire d'un produit de construction, non couvert par des spécifications techniques harmonisées ou reconnues au niveau de l'Union, qu'à des dispositions nationales qui soient conformes aux obligations découlant du traité, notamment au principe de la libre circulation des marchandises énoncé aux articles 34 TFUE et 36 TFUE (voir arrêt *Commission/Belgique*, précité, point 34).
- 51 Dès lors, il convient de vérifier si, ainsi que le soutiennent les requérantes au principal, l'application exhaustive de ces exigences aux organismes de certification relevant d'un État membre autre que le Royaume d'Espagne est constitutive d'une entrave à la libre circulation des marchandises.

#### Sur l'existence d'une entrave à la libre circulation des marchandises

- 52 Selon une jurisprudence constante, toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce au sein de l'Union doit être considérée comme une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives au sens de l'article 34 TFUE (voir, notamment, arrêts du 11 juillet 1974, *Dassonville*, 8/74, Rec. p. 837, point 5, et du 2 décembre 2010, *Ker-Optika*, C-108/09, Rec. p. I-12213, point 47).
- 53 Il ressort d'une jurisprudence également constante que l'article 34 TFUE reflète l'obligation de respecter les principes de non-discrimination et de reconnaissance mutuelle des produits légalement fabriqués et commercialisés dans d'autres États membres ainsi que celle d'assurer aux produits de l'Union un libre accès aux marchés nationaux (voir arrêts du 10 février 2009, *Commission/Italie*, C-110/05, Rec. p. I-519, point 34, ainsi que *Ker-Optika*, précité, point 48).
- 54 En l'occurrence, aux termes de l'article 4 de l'annexe n° 19 du code du béton, les organismes relevant d'États membres autres que le Royaume d'Espagne délivrant des certificats de qualité pour l'acier d'armature doivent remplir l'ensemble des conditions qui y sont prescrites pour que lesdits certificats soient officiellement reconnus en Espagne.
- 55 L'imposition de l'ensemble de ces exigences est susceptible d'entraîner un rejet de la demande de reconnaissance des certificats de qualité délivrés dans un État membre autre que le Royaume d'Espagne lorsque l'organisme qui les délivre n'y satisfait pas, d'autant plus que l'article 4 de l'annexe

n° 19 du code du béton prescrit des conditions plus étendues que les standards minimaux nécessaires prévus à l'annexe IV de la directive 89/106 auxquels doivent satisfaire les organismes agréés au sens de cette directive.

- 56 Partant, les exigences litigieuses sont susceptibles de restreindre l'accès au marché espagnol de l'acier d'armature fabriqué et certifié dans un État membre autre que le Royaume d'Espagne, dans la mesure où elles ne sont pas nécessairement remplies par l'organisme de certification de l'État de fabrication.
- 57 Dès lors que les opérateurs économiques établis dans le Royaume d'Espagne se trouvent dissuadés d'importer de l'acier d'armature produit dans un autre État membre, et quand bien même les exigences de l'article 4 de l'annexe n° 19 du code du béton s'imposent aussi bien aux organismes certificateurs relevant d'États membres autres que le Royaume d'Espagne qu'aux organismes certificateurs espagnols, la réglementation nationale litigieuse doit être considérée comme une mesure ayant un effet équivalent à une restriction quantitative à l'importation au sens de l'article 34 TFUE.

Sur la justification de l'entrave à la libre circulation des marchandises

- 58 Il est constant qu'une entrave à la libre circulation des marchandises peut être justifiée par des raisons d'intérêt général énumérées à l'article 36 TFUE ou par des exigences impératives. Dans l'un et l'autre cas, la mesure nationale doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint (voir arrêt *Ker-Optika*, précité, point 57).
- 59 En l'occurrence, le gouvernement espagnol souligne que la réglementation nationale litigieuse est justifiée par l'objectif de protection de la santé et de la vie des personnes en tant qu'elle vise à garantir la sécurité des utilisateurs des ouvrages d'art et des bâtiments.
- 60 À ce titre, il est constant que, en l'absence de règles d'harmonisation, il appartient aux États membres de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé et de la vie des personnes et de la nécessité de contrôler les produits concernés lors de leur usage (voir, en ce sens, arrêts du 27 juin 1996, *Brandsma*, C-293/94, Rec. p. I-3159, point 11, et du 10 novembre 2005, *Commission/Portugal*, C-432/03, Rec. p. I-9665, point 44).
- 61 Dans ce contexte, il convient de relever les divergences qui ont été mises à jour lors de l'audience entre, d'une part, la compréhension du système des labels de qualité qu'ont défendue oralement certaines parties intéressées et, d'autre part, le libellé même des dispositions nationales en cause ainsi que les observations écrites de certaines de ces parties.
- 62 Ainsi, l'article 2 de l'annexe n° 19 du code du béton dispose que «le fabricant d'un produit, le responsable d'un procédé ou le constructeur pourra en outre opter, dans le cadre d'une démarche volontaire, pour l'apposition d'un label de qualité établissant un niveau de garantie supérieur au niveau minimal prévu par le présent code. [...] La présente annexe énonce les conditions permettant de distinguer les labels conférant un niveau de garantie additionnel par rapport au niveau réglementaire et pouvant, de ce fait, être reconnu officiellement par les administrations compétentes». Le gouvernement espagnol et l'Acerteq ont fait valoir dans leurs observations écrites que les labels de qualité officiellement reconnus permettent de démontrer que le produit certifié offre un niveau de garantie supérieur ou très supérieur à celui généralement exigé par le code du béton.
- 63 Si la juridiction de renvoi devait retenir cette conception du système des labels de qualité en Espagne, il en résulterait que les labels de qualité officiellement reconnus en Espagne viseraient à attester que le produit certifié satisfait à des exigences qui vont au-delà des standards minimaux prescrits par le code du béton pour garantir la sécurité industrielle.

- 64 Dans de telles circonstances, les exigences qu'impose l'annexe n° 19 du code du béton aux organismes de délivrance des labels de qualité ainsi qu'aux procédures à suivre pour la reconnaissance officielle de tels labels en Espagne iraient au-delà de ce qui est nécessaire pour attester de la conformité de l'acier d'armature avec les standards minimaux garantissant la protection de la vie et de la santé des personnes. Partant, un tel objectif ne pourrait justifier l'entrave à la libre circulation des marchandises qui résulte de la réglementation nationale litigieuse.
- 65 Certaines parties intéressées ont au contraire soutenu, lors de l'audience, que le système espagnol des labels de qualité permet de faire naître au profit du produit certifié une présomption de conformité aux standards minimaux instaurés par le code du béton.
- 66 Il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer laquelle de ces deux interprétations du droit national est pertinente. Dans le cas où elle opterait pour celle défendue par les parties lors de l'audience devant la Cour, il conviendrait alors de distinguer entre, d'une part, les certificats de qualité délivrés dans des États membres autres que le Royaume d'Espagne par des organismes agréés au sens de la directive 89/106 et, d'autre part, ceux délivrés par des entités distinctes.
- 67 Ainsi, dans ce dernier cas de figure, il serait tout à fait légitime pour un État membre, eu égard à l'objectif de garantie de la santé et de la vie des personnes, de s'assurer que l'organisme qui a délivré un certificat de qualité réponde à des exigences quant à son activité de contrôle, telles que celles prévues à l'annexe n° 19 du code du béton.
- 68 S'agissant des certificats de qualité délivrés dans des États membres autres que le Royaume d'Espagne par des organismes agréés au sens de la directive 89/106, la Cour a déjà jugé que les mécanismes de reconnaissance de l'équivalence de ces certificats exigent une attitude active de la part de l'organisme national saisi d'une demande de reconnaissance. Une telle attitude active s'impose d'ailleurs, le cas échéant, également à l'organisme qui délivre un tel certificat, et il incombe aux États membres de s'assurer que les organismes agréés compétents coopèrent mutuellement, dans le but de faciliter les procédures à suivre pour obtenir l'accès au marché de l'État membre d'importation (voir, en ce sens, arrêt Commission/Portugal, précité, point 47).
- 69 L'article 16 de la directive 89/106 souligne d'ailleurs, au terme de ses paragraphes 2 et 3, l'importance d'une telle coopération.
- 70 Dans ces circonstances, force est de constater que, eu égard à une telle coopération ainsi qu'au principe de reconnaissance mutuelle tel que rappelé au point 53 du présent arrêt, certaines exigences prescrites à l'article 4 de l'annexe n° 19 du code du béton sont susceptibles d'aller au-delà de ce qui est nécessaire afin d'assurer le respect des standards minimaux prévus par le code du béton garantissant la protection de la vie et de la santé des personnes, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier dans l'affaire au principal.
- 71 Partant, il convient de répondre à la question posée que les articles 34 TFUE et 36 TFUE doivent être interprétés en ce sens que les exigences prescrites à l'article 81 du code du béton, lu en combinaison avec l'annexe n° 19 de ce code, pour permettre la reconnaissance officielle des certificats attestant du niveau de qualité de l'acier d'armature pour béton délivrés dans un État membre autre que le Royaume d'Espagne sont constitutives d'une entrave à la libre circulation des marchandises. Une telle entrave est susceptible d'être justifiée par l'objectif de protection de la santé et de la vie des personnes pour autant que les exigences prescrites ne sont pas supérieures aux standards minimaux requis pour l'utilisation de l'acier d'armature pour béton en Espagne. Dans ce cas, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, dans l'hypothèse où l'entité qui délivre le certificat de qualité qui doit faire l'objet d'une reconnaissance officielle en Espagne présente la qualité d'organisme agréé au sens de la directive 89/106, lesquelles de ces exigences vont au-delà de ce qui est nécessaire à la réalisation de l'objectif de protection de la santé et de la vie des personnes.

## Sur les dépens

- 72 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) dit pour droit:

**Les articles 34 TFUE et 36 TFUE doivent être interprétés en ce sens que les exigences prescrites à l'article 81 du code du béton structural (EHE-08) approuvé par le décret royal 1247/08, du 18 juillet 2008, lu en combinaison avec l'annexe n° 19 de ce code, pour permettre la reconnaissance officielle des certificats attestant du niveau de qualité de l'acier d'armature pour béton délivrés dans un État membre autre que le Royaume d'Espagne sont constitutives d'une entrave à la libre circulation des marchandises. Une telle entrave est susceptible d'être justifiée par l'objectif de protection de la santé et de la vie des personnes pour autant que les exigences prescrites ne sont pas supérieures aux standards minimaux requis pour l'utilisation de l'acier d'armature pour béton en Espagne. Dans ce cas, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, dans l'hypothèse où l'entité qui délivre le certificat de qualité qui doit faire l'objet d'une reconnaissance officielle en Espagne présente la qualité d'organisme agréé au sens de la directive 89/106/CEE du Conseil, du 21 décembre 1988, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les produits de construction, telle que modifiée par la directive 93/68/CEE du Conseil, du 22 juillet 1993, lesquelles de ces exigences vont au-delà de ce qui est nécessaire à la réalisation de l'objectif de protection de la santé et de la vie des personnes.**

Signatures