



# Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M. MICHAL BOBEK  
présentées le 7 juillet 2016<sup>1</sup>

**Affaire C-220/15**

**Commission européenne  
contre**

**République fédérale d'Allemagne**

«Manquement d'un État à ses obligations — Libre circulation des biens — Directive 2007/23/CE — Mise sur le marché d'articles pyrotechniques — Définition de "mise sur le marché" — Procédure de déclaration devant une autorité nationale couvrant les articles pyrotechniques munis du marquage "CE" — Pouvoir des autorités nationales de contrôler et, le cas échéant, de modifier les instructions d'utilisation»

## **I – Introduction**

1. Dans la présente affaire, la Commission européenne a formé un recours au titre de l'article 258 TFUE, tendant à faire constater une violation, par la République fédérale d'Allemagne, de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 mai 2007, relative à la mise sur le marché d'articles pyrotechniques<sup>2</sup>.

2. La disposition nationale faisant l'objet du recours en manquement oblige tous les fabricants et importateurs à déclarer les articles pyrotechniques auprès de la Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (Institut allemand pour la recherche et les essais sur les matériaux, ci-après la « BAM »), aux fins de l'attribution d'un numéro d'identification. Cette disposition confère également à la BAM la faculté de contrôler et, le cas échéant, de modifier les instructions d'utilisation de ces articles.

3. La présente affaire comporte plusieurs niveaux. Au-delà du niveau assez technique, on trouve un autre niveau, plus général, dont les implications sont plus larges : un État membre peut-il se voir reprocher de ne pas avoir « réinterprété », aux fins de sa transposition en droit national, le libellé clair d'une directive, lorsque ce libellé clair peut sembler discutable au regard de la finalité d'ensemble de ladite directive ?

1 — Langue originale : l'anglais.

2 — JO 2007, L 154, p. 1.

## II – Cadre juridique

### A – Droit de l'Union

4. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la directive 2007/23 : « [l]a présente directive énonce des règles visant à assurer la libre circulation des articles pyrotechniques dans le marché intérieur, tout en garantissant en même temps un niveau élevé de protection de la santé humaine et de la sûreté publique, ainsi qu'un niveau élevé de protection et de sécurité des consommateurs, et en prenant en compte les aspects pertinents de la protection de l'environnement ».

5. L'article 2, paragraphe 2, de la directive 2007/23 prévoit qu'au sens de ladite directive, on entend par « "mise sur le marché" : la première mise à disposition, sur le marché communautaire, d'un produit individuel, en vue de sa distribution et/ou de son utilisation, à titre onéreux ou gracieux. Les artifices de divertissement construits par un fabricant pour ses besoins propres et dont l'utilisation a été approuvée par un État membre sur son territoire ne sont pas considérés comme ayant été mis sur le marché. »

6. L'article 6 de la directive 2007/23, intitulé « Libre circulation », dispose ce qui suit :

« 1. Les États membres s'abstiennent d'interdire, de restreindre ou d'entraver la mise sur le marché d'articles pyrotechniques qui satisfont aux exigences de la présente directive.

2. Les dispositions de la présente directive ne font pas obstacle à la prise, par un État membre, de mesures qui visent, pour des motifs d'ordre, de sécurité ou de sûreté publics, ou de protection de l'environnement, à interdire ou à restreindre la possession, l'utilisation et/ou la vente, à des particuliers, d'artifices de divertissement des catégories 2 et 3, d'articles pyrotechniques destinés au théâtre et d'autres articles pyrotechniques.

[...] »

7. L'article 14 de la directive 2007/23, intitulé « Surveillance du marché » dispose ce qui suit :

« 1. Les États membres prennent toutes les mesures appropriées pour assurer que les articles pyrotechniques puissent être mis sur le marché uniquement s'ils ne mettent pas en danger la santé et la sécurité des personnes, à condition d'être stockés correctement et affectés à l'usage auquel ils sont destinés.

2. Les États membres procèdent à des inspections régulières des articles pyrotechniques, lors de leur entrée sur le territoire de la Communauté, ainsi que sur les sites de stockage et de fabrication.

[...]

4. Les États membres organisent et mettent en œuvre une surveillance appropriée des produits mis sur le marché, en tenant valablement compte de la présomption de conformité des produits munis du marquage "CE".

[...]

6. Lorsqu'un État membre constate qu'un article pyrotechnique, muni d'un marquage "CE", accompagné de la déclaration "CE" de conformité et utilisé conformément à sa destination, risque de mettre en danger la santé et la sécurité des personnes, il prend toutes les mesures provisoires appropriées pour retirer cet article du marché, en interdisant la mise sur le marché ou en restreignant la libre circulation. L'État membre en informe la Commission et les autres États membres.

[...] »

## B – *Le droit allemand*

8. L'article 6 de la Erste Verordnung zum Sprengstoffgesetz (premier règlement d'application de la loi relative aux substances explosives<sup>3</sup>, ci-après la « 1. SprengV »)<sup>4</sup> dispose ce qui suit :

« 4) Le fabricant ou l'importateur déclarent les substances explosives et les articles pyrotechniques à [la BAM] avant leur première utilisation sur le territoire d'application de la loi. La déclaration est accompagnée

[...]

2. des instructions prévues à l'annexe I, section 3, sous h), de la directive 2007/23/CE pour les articles pyrotechniques.

Pour attester de la déclaration, [la BAM] attribue un numéro d'identification. Le numéro d'identification est porté dans les instructions. [La BAM] peut, afin de prévenir tout danger pour la vie et la santé de salariés ou de tiers, ou pour des biens, restreindre ou compléter les instructions d'utilisation établies par le fabricant, y compris a posteriori. La quatrième phrase n'est pas applicable aux articles pyrotechniques destinés aux véhicules à moteur, ni aux artifices des catégories 1 et 4 lorsque le numéro d'identification figure dans les listes devant être tenues conformément à l'article 13, paragraphe 1, point 3. »

9. L'autorisation exceptionnelle de la BAM du 11 mars 2014 relative à l'étiquetage d'articles pyrotechniques<sup>5</sup> a accordé ex officio une dérogation générale aux dispositions relatives à l'obligation d'étiquetage, figurant à l'article 14, paragraphe 1, de la 1. SprengV, lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 4, de la même loi. Selon cette dérogation : « [p]ar dérogation à l'article 6, paragraphe 4, troisième phrase, de la 1. SprengV, l'indication du numéro d'identification dans les instructions n'est pas requise pour les articles pyrotechniques au sens de la directive 2007/23/CE ».

## III – Procédure précontentieuse

10. Au cours d'un contrôle de l'application de la directive 2007/23 en 2011, la Commission a eu connaissance de la procédure de déclaration en Allemagne. À la suite de l'échange de correspondance prévu dans le cadre de la procédure « EU Pilot » (3631/12/ENTR), la Commission a adressé une lettre de mise en demeure à la République fédérale d'Allemagne, le 25 janvier 2013.

11. Dans la lettre de mise en demeure, la Commission a affirmé que l'article 6, paragraphe 4, de la 1. SprengV n'était pas conforme à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23, essentiellement pour deux raisons. En premier lieu, l'article 6, paragraphe 4, de la 1. SprengV oblige les fabricants et importateurs à déclarer les articles pyrotechniques auprès de la BAM aux fins de l'attribution d'un numéro d'identification et à indiquer ce numéro dans les instructions d'utilisation. En deuxième lieu, cette disposition confère à la BAM le pouvoir de contrôler et, le cas échéant, de modifier les

3 — Loi fixant le régime des poudres et substances explosives dans la version publiée le 10 septembre 2002 (BGBl. I, p. 3518), telle que modifiée par l'article 4, paragraphe 67, de la loi du 7 août 2013 (BGBl. I, p. 3154) (ci-après le « SprengG »).

4 — Dans sa version publiée le 31 janvier 1991 (BGBl. I, p. 169), telle que modifiée par l'article 20 de la loi du 25 juillet 2013 (BGBl. I, p. 2749).

5 — Bekanntmachung. Ausnahmegewilligung Nr 2-0615/14 zur Kennzeichnung von pyrotechnischen Gegenständen, publiée au journal officiel fédéral AT, B6, p. 1, le 27 mars 2014.

instructions d'utilisation de ces articles. Selon la Commission, ces exigences vont au-delà de ce qui a été prévu par la directive 2007/23. Elles sont ainsi susceptibles d'entraîner une restriction illégale à la libre circulation des articles pyrotechniques qui ont déjà été soumis à une évaluation de la conformité dans un autre État membre.

12. Par lettre de réponse du 21 mars 2013, la République fédérale d'Allemagne a contesté l'existence d'une violation de la directive 2007/23.

13. Par lettre du 23 janvier 2014, la Commission a émis un avis motivé à l'égard de la République fédérale d'Allemagne, tirant grief du manquement aux obligations lui incombant aux termes de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23, pour les raisons précitées. La République fédérale d'Allemagne a répondu par courriers du 20 mars et du 2 avril 2014. Dans ses réponses, la République fédérale d'Allemagne a fait valoir que, conformément à la dérogation introduite par la BAM le 11 mars 2014, l'obligation d'insérer le numéro d'identification attribuée par la BAM dans les instructions d'utilisation n'était plus applicable depuis le 27 mars 2014. La Commission a pris note de cette modification dans sa requête, mais considère que cela ne remédie pas aux autres violations de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23 invoquées dans son avis motivé. Partant, la Commission a décidé de former un recours en vertu de l'article 258 TFUE.

#### **IV – Procédure devant la Cour et conclusions des parties**

14. Dans sa requête du 12 mai 2015, la Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

- constater que la partie défenderesse a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23 en ayant prescrit, au-delà des exigences de ladite directive, que malgré une évaluation préalable de la conformité d'articles pyrotechniques, premièrement, la procédure prévue à l'article 6, paragraphe 4, de la 1. SprengV doit être appliquée avant la mise sur le marché de ceux-ci, et deuxièmement, la BAM a le pouvoir, en vertu de l'article 6, paragraphe 4, cinquième phrase, de la 1. SprengV, de contrôler et, le cas échéant, de modifier les instructions de tout article pyrotechnique ; et
- condamner la partie défenderesse aux dépens de l'instance.

15. La République fédérale d'Allemagne conclut pour sa part à ce qu'il plaise à la Cour :

- rejeter le recours ; et
- condamner la Commission aux dépens.

16. Des observations écrites ont été présentées par la Commission ainsi que par la République fédérale d'Allemagne. Les deux parties ont également présenté des observations orales lors de l'audience tenue le 27 avril 2016.

## V – Analyse

A – *Sur le manquement allégué à l'article 6, paragraphe 1, de la directive et sur les termes « mise sur le marché »*

### 1. L'objet du présent recours

17. La présente affaire a pour objet un recours en manquement fondé sur l'article 258 TFUE. Ce fait a des implications significatives pour ce qui est des exigences liées au recours lui-même ainsi que de la procédure engagée. Trois de ces implications seront présentées dans l'introduction de la présente section.

18. En premier lieu, il résulte de l'article 120, sous c), du règlement de procédure de la Cour de justice ainsi que de la jurisprudence pertinente<sup>6</sup> qu'un recours formé par la Commission en application de l'article 258 TFUE doit présenter les moyens de droit de façon cohérente et précise, afin de permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et à la Cour d'exercer son contrôle. Les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels un recours en manquement est fondé doivent ressortir d'une façon cohérente et compréhensible du texte de la requête elle-même ainsi que des conclusions, afin d'éviter que la Cour ne statue *ultra petita* ou bien n'omette de statuer sur un grief<sup>7</sup>.

19. Ainsi, dans le cadre d'une procédure fondée sur l'article 258 TFUE, une double charge pèse sur le requérant. En premier lieu, il doit clairement identifier les dispositions pertinentes du droit de l'Union sur lesquelles il se fonde. En deuxième lieu, il lui appartient d'établir les faits démontrant la violation de la ou des dispositions spécifiques du droit de l'Union invoquée(s).

20. À cet égard, il y a lieu de souligner que le présent recours de la Commission se fonde exclusivement sur l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23. La Commission n'a tiré grief de la violation d'aucune autre disposition de cette directive. Elle n'a pas non plus fait valoir que la République fédérale d'Allemagne aurait manqué à ses obligations aux termes des dispositions du traité en matière de libre circulation des marchandises. Étant conditionnée par la portée du recours délimitée par la Commission, l'analyse qui suit est circonscrite à l'examen du manquement allégué à la disposition spécifique invoquée de la directive 2007/23, à savoir l'article 6, paragraphe 1.

21. En deuxième lieu, le recours de la Commission se fonde sur l'argument selon lequel la disposition allemande en question serait imposée aux articles pyrotechniques ayant déjà fait l'objet d'une évaluation de conformité en application des dispositions de la directive 2007/23. La Commission fait valoir que le régime de l'article 6, paragraphe 4, de la 1. SprengV entrave la libre circulation des articles pyrotechniques qui sont déjà munis du marquage « CE », ce qui serait contraire à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23. La Commission n'aborde ni ne soulève l'argument ultérieur relatif aux effets que la disposition nationale litigieuse pourrait avoir sur les articles pyrotechniques n'ayant pas encore fait l'objet d'une évaluation de conformité conformément à la directive.

22. En troisième lieu, la directive 2007/23 a été abrogée avec effet au 1<sup>er</sup> juillet 2015 par la directive 2013/29/UE du Parlement européen et du Conseil, du 12 juin 2013, relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché d'articles pyrotechniques<sup>8</sup>. Toutefois, comme l'a souligné à juste titre la République fédérale d'Allemagne, la présente procédure porte uniquement sur un manquement allégué à la directive 2007/23 et ne concerne donc en rien la situation régie par la directive 2013/29.

6 — Arrêt du 22 octobre 2014, *Commission/Pays-Bas* (C-252/13, EU:C:2014:2312, points 33 et 34 ainsi que jurisprudence citée).

7 — Arrêts du 16 septembre 2015, *Commission/Slovaquie* (C-361/13, EU:C:2015:601, point 21 et jurisprudence citée), ainsi que du 18 juillet 2007, *Commission/Espagne* (C-501/04, EU:C:2007:431, points 24 à 27).

8 — JO 2013, L 178, p. 27.

2. Le sens de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23

23. Comme cela ressort des trois points soulevés précédemment et étant donné la manière dont la Commission a plaidé sa thèse devant la Cour, l'interprétation des termes spécifiques « mise sur le marché » figurant à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23, revêt une importance majeure.

24. Dans la requête, la Commission soutient, dans son premier (la procédure de déclaration visée à l'article 6, paragraphe 4, de la 1. SprengV) et dans son deuxième argument en la matière (le pouvoir de la BAM de contrôler et, le cas échéant, de modifier les instructions d'utilisation des articles pyrotechniques en vertu de l'article 6, paragraphe 4, cinquième phrase, de la 1. SprengV), que les dispositions allemandes en question sont imposées aux articles pyrotechniques qui ont déjà fait l'objet d'une évaluation de conformité en application des dispositions de la directive 2007/23. D'après la Commission, cela est contraire à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23, en ce que cela constitue une entrave à la libre circulation des articles pyrotechniques qui satisfont déjà aux exigences de la directive.

25. La République fédérale d'Allemagne conteste la thèse de la Commission. Elle considère que l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23 est uniquement relatif à la « mise sur le marché », au sens de la définition figurant à l'article 2, paragraphe 2, de la même directive, qui se réfère à la première « mise à disposition sur le marché communautaire ». D'après la République fédérale d'Allemagne, cela signifie qu'une fois qu'un article pyrotechnique a été mis à disposition sur le marché de l'Union européenne une première fois, l'article 6, paragraphe 1, de la directive cesse de s'appliquer. Tout obstacle supplémentaire à la libre circulation serait alors couvert par les dispositions générales du traité en matière de libre circulation des biens. Toutefois, dès lors que la Commission a exclusivement fondé son recours sur l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23, une éventuelle violation de l'article 34 TFUE est exclue du champ de la présente procédure.

26. Selon moi, les obligations juridiques des États membres aux termes de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23 sont au cœur de la présente affaire. Deux approches interprétatives sont envisageables : a) l'approche littérale ou b) l'approche téléologique. Les deux seront examinées tour à tour.

a) L'interprétation littérale

27. L'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23 est ainsi libellé : « [l]es États membres s'abstiennent d'interdire, de restreindre ou d'entraver *la mise sur le marché* d'articles pyrotechniques qui satisfont aux exigences de la présente directive»<sup>9</sup>. Aux fins de cette directive, la signification des termes « mise sur le marché » est clairement et explicitement définie à l'article 2, paragraphe 2, de la directive 2007/23. Ainsi, la directive offre une définition juridique des termes « mise sur le marché » comme étant « la *première* mise à disposition, sur le marché communautaire, d'un produit individuel, en vue de sa distribution et/ou de son utilisation, à titre onéreux ou gracieux»<sup>10</sup>.

9 — Mise en italique par mes soins.

10 — Mise en italique par mes soins.



28. Cette définition, notamment la référence à la première mise à disposition, a le même contenu dans les différentes versions linguistiques de la directive<sup>11</sup>. L'interprétation littérale, y compris du point de vue de la comparaison linguistique littérale, ne laisse donc aucune place au doute quant à la portée de la disposition<sup>12</sup>.

#### b) L'interprétation téléologique

29. Malgré son libellé, plusieurs arguments pourraient être invoqués au soutien de l'idée selon laquelle la notion de « mise sur le marché » contenue à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23 devrait couvrir non seulement la première mise à disposition sur le marché de l'Union, mais également les mises à disposition postérieures sur le ou les marché(s) des États membres, comme le soutient la Commission.

30. En premier lieu, on pourrait considérer que l'article 6 a été formulé en tant que clause de libre circulation, comme cela ressort de son intitulé. En deuxième lieu, l'objectif de la directive 2007/23 est la promotion de la libre circulation des articles pyrotechniques, comme l'indique son article 1<sup>er</sup> ainsi que des considérants 2, 13 et 19. En troisième lieu, l'économie de la directive 2007/23 correspond semble-t-il à celle d'une directive portant harmonisation, si l'on considère les principes énoncés dans la résolution du Conseil, du 7 mai 1985, concernant une nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation<sup>13</sup>, au cœur de laquelle se trouve le principe de libre circulation des biens.

### 3. Les limites de l'interprétation téléologique

31. Schématiquement, le point crucial de la présente affaire est le suivant : selon les critères du droit de l'Union, le libellé remarquablement clair d'une disposition du droit de l'Union énonce X. La Commission se présente devant la Cour et lui demande de déclarer que la République fédérale d'Allemagne a manqué à ses obligations en vertu du traité en n'interprétant pas cette disposition, nonobstant son libellé clair, à la lumière de l'esprit supposé de la directive, de manière à signifier Y (ou même X et Y et peut-être même Z) et n'a pas adapté son droit national en conséquence.

32. Pour un certain nombre de raisons, que j'exposerai dans le reste de la présente section, je considère qu'une telle déclaration serait, pour le moins, très problématique. Le recours de la Commission devrait être rejeté. Trois raisons vont en ce sens : les limites de l'interprétation juridique, la séparation des pouvoirs et les principes de légalité et de sécurité juridique.

33. Tout d'abord, il existe des limites à l'interprétation juridique, contrairement à l'élaboration de textes législatifs. Conformément à une jurisprudence constante de la Cour, il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie<sup>14</sup>. En outre, lorsqu'une disposition du droit de l'Union est susceptible de faire l'objet de plusieurs

11 — Exemples : en français « première mise à disposition, sur le marché communautaire » ; en allemand « [...] erstmalige Bereitstellung eines bestimmten Produkts [...] auf dem Gemeinschaftsmarkt » ; en espagnol « primera puesta a disposición en el mercado comunitario » ; en italien « la prima messa a disposizione sul mercato comunitario di un prodotto » ; en tchèque « první předání jednotlivého výrobku k dispozici na trh Společenství » ; en néerlandais « het voor de eerste keer in de handel van de Gemeenschap beschikbaar stellen ».

12 — Voir, dans une situation différente, caractérisée par des versions linguistiques divergentes, arrêt du 14 septembre 2004, Commission/Italie (C-385/02, EU:C:2004:522, point 34).

13 — JO 1985, C 136, p. 1, citée au considérant 8 de la directive 2007/23.

14 — Voir, notamment, à cet effet, arrêt du 10 septembre 2014, Holger Forstmann Transporte (C-152/13, EU:C:2014:2184, point 26 et jurisprudence citée.)

interprétations, il convient de privilégier celle qui est de nature à sauvegarder son effet utile<sup>15</sup>. Les objectifs et le contexte général d'un instrument de droit dérivé sont donc naturellement pertinents aux fins de la détermination de la signification et de la portée des termes pour lesquels le droit de l'Union ne fournit aucune définition<sup>16</sup>.

34. Toutefois, les déclarations d'ordre général concernant l'approche de la Cour en matière d'interprétation juridique sont subordonnées à une condition : le libellé de la disposition lui-même *doit être susceptible* de faire l'objet de plusieurs interprétations, en ce qu'il présente un certain degré d'ambiguïté textuelle et d'imprécision.

35. Naturellement, l'ambiguïté interprétative n'est pas blanche ou noire. Une disposition n'est pas entièrement claire ou entièrement imprécise : il existe toute une échelle entre ces deux extrémités. Il y a différents degrés d'ambiguïté. C'est précisément sur une telle échelle d'ambiguïté que les méthodes d'interprétation traditionnelles (littérale, contextuelle, téléologique) se complètent mutuellement. Plus il y a d'ambiguïté littérale, plus la nécessité de s'appuyer sur le contexte et/ou la finalité est grande. À l'inverse, plus le libellé est clair et précis, moins il est nécessaire, en général, de rechercher le contexte et la finalité.

36. En l'espèce, l'article 2, paragraphe 2, de la directive 2007/23 contient une définition juridique précise et sans ambiguïté de la notion de « mise sur le marché » : il s'agit de la « première mise à disposition sur le marché communautaire ». Cela est vrai également, comme je l'ai déjà indiqué, dans les autres versions linguistiques de l'article 2, paragraphe 2, de cette directive. Ainsi, la signification de cette disposition ne soulève que peu de doutes, ne nécessitant pas, pour être tranchée, de référence au contexte et/ou à la finalité de la disposition.

37. Les autres éléments de cette définition, relatifs à la finalité de la mise sur le marché, ainsi que l'exception concernant les artifices de divertissement construits par un fabricant pour ses besoins propres, ne changent rien au fait que l'article 2, paragraphe 2, de la directive 2007/23 se réfère à un événement particulier, correspondant au moment dans le temps où un produit est pour la première fois mis à disposition sur le marché de l'Union<sup>17</sup>, comme cela est confirmé au considérant 8 de la directive.

38. Ainsi, à la lumière de sa propre jurisprudence, la Cour ne saurait procéder, en dépit du libellé clair et précis d'une disposition d'un acte législatif de l'Union, à une interprétation « visant à corriger cette disposition et à élargir par là même les obligations des États membres afférentes à celle-ci »<sup>18</sup>. Le recours à une interprétation « à la lumière » du contexte juridique de la disposition en question trouve ses limites lorsque le libellé de la disposition est sans ambiguïté<sup>19</sup>. En d'autres termes, la clarté du libellé d'une disposition représente la limite maximale de toute tentative d'interprétation, que la Cour trace elle-même en interdisant les interprétations *contra legem*<sup>20</sup>.

15 — Voir, notamment, arrêts du 10 septembre 2014, Holger Forstmann Transporte (C-152/13, EU:C:2014:2184, point 26) ; du 7 octobre 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, point 51), et du 15 juin 2000, Commission/Allemagne (C-348/97, EU:C:2000:317, point 53).

16 — Voir, notamment, à cet effet, arrêts du 27 janvier 1988, Danemark/Commission (349/85, EU:C:1988:34, point 9), et du 10 mars 2005, EasyCar (C-336/03, EU:C:2005:150, point 21 ainsi que jurisprudence citée).

17 — L'emphase placée sur l'élément temporel existe dans la jurisprudence de la Cour relative à l'interprétation d'une définition similaire contenue dans un autre instrument de droit dérivé. Voir arrêt du 3 avril 2014, Rätzke (C-319/13, EU:C:2014:210, points 34 et suiv.).

18 — Arrêts du 15 juillet 2010, Commission/Royaume-Uni (C-582/08, EU:C:2010:429, point 51) ; du 5 juin 2014, Commission/Bulgarie (C-198/12, EU:C:2014:1316, point 35), ainsi que point 46 des conclusions que l'avocat général Jääskinen a présentées dans l'affaire Commission/Bulgarie (C-198/12, EU:C:2013:739). Voir, également, à cet effet, arrêt du 22 décembre 2008, les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, point 44). L'interdiction d'une telle « interprétation corrective » ne vaut naturellement pas lorsque la signification des dispositions en question n'est pas claire. Voir arrêt du 8 mars 2012, Commission/Portugal (C-524/10, EU:C:2012:129, points 56 et suiv.), ainsi que points 56 et suiv. des conclusions que l'avocat général Kokott a présentées dans cette affaire (EU:C:2011:613).

19 — Voir, à cet effet, arrêts du 8 décembre 2005, BCE/Allemagne (C-220/03, EU:C:2005:748, point 31), et du 28 février 2008, Carboni e derivati (C-263/06, EU:C:2008:128, point 48). Voir, également, point 44 des conclusions que j'ai présentées dans l'affaire Commission/Royaume-Uni (C-304/15, EU:C:2016:479, point 44).

20 — Voir, à cet effet, arrêts du 14 juillet 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, point 24), et du 15 juillet 2010, Commission/Royaume-Uni (C-582/08, EU:C:2010:429, point 33).



39. Ces limites interprétatives sont étroitement liées au deuxième élément invoqué plus haut, à savoir la séparation des pouvoirs (ou plutôt, dans le contexte de l'Union, l'équilibre institutionnel). La Cour a déclaré qu'il ne lui appartient pas « de se substituer au législateur de l'Union et d'interpréter une disposition à l'encontre de son contenu exprès », soulignant que « [c]'est à la Commission de faire les propositions pour des modifications législatives utiles à cet effet»<sup>21</sup>.

40. En troisième lieu, s'agissant du principe de légalité et du principe de sécurité juridique, il est de jurisprudence constante que les dispositions du droit de l'Union doivent permettre aux intéressés de connaître avec exactitude l'étendue des obligations qu'elles leur imposent<sup>22</sup>. Le principe de sécurité juridique exige que la législation de l'Union soit certaine et son application prévisible<sup>23</sup>, ce qui implique notamment que « les règles de droit soient claires, précises et prévisibles dans leurs effets»<sup>24</sup>.

41. J'admets aisément qu'un État membre n'est pas un individu, c'est-à-dire une personne physique ou morale (privée). Ainsi, j'ai conscience du fait que les jalons posés dans la jurisprudence de la Cour s'agissant de la sécurité juridique pour les individus ne sont pas pleinement transposables aux procédures en manquement relatives aux États membres<sup>25</sup>.

42. D'un autre côté, le fait qu'une procédure en manquement ait par nature pour objet des litiges « institutionnels », impliquant uniquement la Commission et/ou des États membres, signifie-t-il pour autant que des éléments « résiduels » de sécurité juridique ou de légalité ne trouvent pas application<sup>26</sup> ? La nécessité de fonder un reproche (dans une déclaration en vertu de l'article 258 TFUE), et, potentiellement, des sanctions ultérieures (au titre de l'article 261 TFUE) sur une obligation juridique clairement formulée, ne devrait-elle pas être d'application universelle pour tout exercice de l'autorité publique, plus particulièrement dans une Union de droit<sup>27</sup> ?

43. Dans la présente affaire, de nombreux arguments ont été avancés s'agissant du contexte dans lequel la directive 2007/23 a été adoptée, essentiellement aux fins d'une interprétation renversant le libellé clair de l'article 6, paragraphe 1, de cette directive. Toutefois, les arguments contextuels et l'élaboration d'analogies au regard de différents autres instruments du droit de l'Union, plutôt que d'apporter une certitude interprétative, obscurcissent plutôt la signification de l'article 6, paragraphe 1, de ladite directive.

44. Comme le législateur de l'Union le confirme lui-même, les notions et définitions utilisées dans la réglementation d'harmonisation en matière de libre circulation des biens manquaient de cohérence lorsque la directive 2007/23 a été élaborée et adoptée. En effet, la décision postérieure n° 768/2008/CE<sup>28</sup> aborde expressément cette question, indiquant que « [d]ans le passé, la législation relative à la libre circulation des biens a employé une série de termes, quelquefois sans les définir, ce qui a nécessité l'élaboration de lignes directrices pour les expliquer et les interpréter. Dans les cas où des définitions juridiques ont été introduites, celles-ci divergent dans une certaine mesure quant à leur

21 — Arrêt du 23 mars 2000, *Met-Trans et Sagpol* (C-310/98 et C-406/98, EU:C:2000:154, point 32).

22 — Voir, notamment, à cet effet, arrêt du 9 juillet 1981, *Gondrand et Garancini* (169/80, EU:C:1981:171, point 17).

23 — Voir, notamment, arrêt du 9 juillet 2015, *Salomie et Oltean* (C-183/14, EU:C:2015:454, point 31).

24 — Voir, notamment, arrêt du 11 juin 2015, *Berlington Hungary e.a.* (C-98/14, EU:C:2015:386, point 77 ainsi que jurisprudence citée).

25 — Voir, notamment, points 12 et 13 des conclusions que l'avocat général Tizzano a présentées dans l'affaire *Commission/Allemagne* (C-316/99, EU:C:2001:38), ainsi que points 47 et suiv. des conclusions que l'avocat général Kokott a présentées dans l'affaire *Commission/Italie* (C-385/02, EU:C:2004:276).

26 — Voir arrêt du 15 juillet 2010, *Commission/Royaume-Uni* (C-582/08, EU:C:2010:429, point 50), dans lequel la Cour a déclaré, dans le cadre d'une procédure en manquement, que même si « cette jurisprudence vise les relations entre les particuliers et l'autorité publique [...] cette jurisprudence est également pertinente dans le cadre de la transposition d'une directive relative au domaine fiscal ». Voir, également, point 64 des conclusions que l'avocat général Jääskinen a présentées dans l'affaire *Commission/Royaume-Uni* (C-582/08, EU:C:2010:286).

27 — Voir, notamment, arrêts du 23 avril 1986, *Les Verts/Parlement* (294/83, EU:C:1986:166, point 23), et du 6 octobre 2015, *Schrems* (C-362/14, EU:C:2015:650, point 60).

28 — Décision du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits et abrogeant la décision 93/465/CEE du Conseil (JO 2008, L 218, p. 82).

formulation et, parfois, à leur signification, ce qui donne lieu à des difficultés sur le plan de l'interprétation [...]»<sup>29</sup>. Pour pallier cette situation, la décision établit de nouvelles définitions de notions fondamentales qui ont depuis été incorporées aux instruments postérieurs de droit dérivé, parmi lesquels figure la nouvelle directive 2013/29<sup>30</sup>.

45. La nouvelle terminologie et les nouvelles définitions de la directive 2013/29 concernent en particulier la « mise sur le marché » et introduit également la nouvelle notion de « mise à disposition sur le marché »<sup>31</sup>. Eu égard aux importants changements terminologiques qui ont été introduits afin d'adapter le droit dérivé au nouveau cadre terminologique établi par la décision n° 768/2008, l'argument de la Commission, selon lequel les définitions et obligations relatives à la clause de libre circulation de la directive 2007/23 correspondent à celles de la directive 2013/29, ne saurait prospérer.

46. Une nouvelle terminologie établie dans un instrument postérieur ne saurait être utilisée pour interpréter un instrument antérieur qui emploie manifestement une terminologie différente<sup>32</sup>. En effet, une conclusion contraire à celle invoquée par la Commission pourrait aussi être tirée : le fait que la nouvelle directive 2013/29 utilise une terminologie différente et sans doute plus pertinente que la directive antérieure 2007/23 pourrait également signifier que la terminologie de ces deux instruments a été reconnue comme différente et a intentionnellement été modifiée dans l'instrument le plus récent. Plus directement, si le champ de la disposition antérieure était si évident et limpide, pourquoi le réécrire ?

47. En outre, d'autres dispositions de la directive 2007/23 montrent qu'il existe une distinction entre la « mise sur le marché », entendue comme la première mise à disposition sur le marché de l'Union, et la libre circulation postérieure des articles pyrotechniques. Par exemple, l'article 14 de la directive 2007/23 (relatif à la surveillance du marché), prévoit des mécanismes de surveillance différents pour les articles devant être mis sur le marché et pour ceux déjà présents sur le marché.

48. Étant donné les incohérences de la terminologie et en gardant à l'esprit les spécificités du secteur couvert par la directive 2007/23, il est difficile de tirer des conclusions sur la base d'analogies avec d'autres directives d'harmonisation dans d'autres secteurs ainsi qu'avec la jurisprudence de la Cour interprétant lesdites directives.

49. En premier lieu, un certain nombre d'arrêts de la Cour cités par la Commission au soutien de sa requête concernent des dispositions du traité relatives à la libre circulation des biens<sup>33</sup>. La jurisprudence de la Cour dans ces affaires n'est donc pas transposable en soi à l'interprétation de la disposition de droit dérivé en question en l'espèce. D'autres arrêts invoqués par la Commission, ainsi que d'autres affaires relatives aux clauses de libre circulation dans des directives d'harmonisation, concernent soit des instruments ne contenant aucune définition spécifique de la notion de « mise sur le marché », soit des instruments contenant des clauses de libre circulation rédigées de manière plus large, afin d'englober expressément la « libre circulation », la mise sur le marché sur les territoires des États membres, ou les étapes postérieures à la mise sur le marché, à savoir la « mise en service » ou l'« utilisation »<sup>34</sup>.

29 — Considérant 16.

30 — Les ajustements terminologiques dans la directive 2013/29 correspondent à ces nouvelles notions et définitions. Voir, à cet égard, considérant 3 de la directive 2013/29. La définition de « mise à disposition sur le marché » a en particulier été introduite. La clause de libre circulation actuelle de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2013/29 se réfère à la notion de « mise à disposition sur le marché », qui figure également dans le titre de la directive.

31 — Ce changement d'approche est expliqué plus en détail dans la communication de la Commission, du 5 avril 2016, qui contient la version la plus récente du Guide bleu concernant l'application des règles de l'Union européenne relatives aux produits, C(2016) 1958 final.

32 — Voir, à cet effet, arrêt du 14 juillet 2005, Commission/Espagne (C-135/03, EU:C:2005:457, point 38).

33 — C'est en particulier le cas des arrêts du 12 juillet 2012, Fra.bo (C-171/11, EU:C:2012:453) ; du 10 novembre 2005, Commission/Portugal (C-432/03, EU:C:2005:669) ; du 15 mars 2007, Commission/Finlande (C-54/05, EU:C:2007:168), et du 8 février 1983, Commission/Royaume-Uni (124/81, EU:C:1983:30).

34 — Voir, notamment, arrêt du 16 octobre 2014, Commission/Allemagne (C-100/13, EU:C:2014:2293), cité par la Commission, ou arrêts du 8 mai 2003, ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265), et du 30 avril 2009, Lidl Magyarország (C-132/08, EU:C:2009:281).

50. En deuxième lieu, l'article 6, paragraphe 1, fait partie intégrante de la directive 2007/23. Cette directive est relative aux articles pyrotechniques, qui sont par nature dangereux. Les inquiétudes particulières relatives à l'ordre, la sécurité ou la sûreté publics, ou la protection de l'environnement, ont mené, dans ce secteur sensible, comme le confirme la Commission, à ce que d'importantes compétences soient réservées aux États membres. Cela est reflété par l'attribution, à l'article 6, paragraphe 2, de cette directive, de compétences permettant aux États membres d'interdire ou de restreindre la vente, l'utilisation et la possession de certaines catégories d'articles pyrotechniques<sup>35</sup>.

#### 4. Conclusion (et post-scriptum)

51. Pour toutes les raisons qui précèdent, je considère que la République fédérale d'Allemagne ne peut se voir reprocher d'avoir adopté et maintenu en vigueur des règles nationales qui sont conformes au libellé clair de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23, même si cela pourrait sembler contraire à l'esprit général et à la finalité de la directive<sup>36</sup>.

52. Le recours de la Commission dans la présente affaire repose exclusivement sur l'application de l'article 6, paragraphe 4, de la 1. SprengV aux articles pyrotechniques qui ont déjà fait l'objet d'une évaluation préalable de conformité et ont donc déjà été mis sur le marché. Au regard de cette circonstance et de la discussion antérieure sur la portée de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23, je ne crois pas qu'il soit approprié de déclarer que les obligations allemandes de déclaration et le pouvoir de la BAM de contrôler et de modifier les instructions d'utilisation interdisent, restreignent ou entravent la mise sur le marché d'articles pyrotechniques au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la directive.

53. Je propose donc que le recours formé par la Commission soit rejeté.

54. Toutefois, il y a lieu d'ajouter trois points qui reflètent dans une certaine mesure les remarques introductives présentées en section V.A.1 des présentes conclusions. En premier lieu, une interdiction générale de restreindre ou d'entraver la libre circulation des produits existe, en tout état de cause, à l'article 34 TFUE, qui interdit non seulement les restrictions quantitatives aux importations et toutes les mesures d'effet équivalent, mais exige également la reconnaissance mutuelle des produits légalement fabriqués et commercialisés dans d'autres États membres<sup>37</sup>. En deuxième lieu, la directive 2007/23 contient sans doute d'autres dispositions matérielles destinées à protéger la libre circulation<sup>38</sup>. Toutefois, la Commission a fondé son recours exclusivement sur l'article 6, paragraphe 1, de la directive, ne mentionnant dans ses conclusions aucune autre disposition matérielle de la directive 2007/23 ni aucune disposition du traité. En troisième lieu, dans le cadre des procédures en manquement en particulier, la Cour ne saurait, sans agir *ultra petita*<sup>39</sup>, reformuler les arguments qui ont été présentés devant elle, comme cela est parfois possible dans le cadre d'un renvoi préjudiciel.

35 — Voir considérant 10 de la directive 2007/23.

36 — Voir, à cet effet, arrêt du 15 juillet 2010, *Commission/Royaume-Uni* (C-582/08, EU:C:2010:429, point 48).

37 — Voir, notamment, arrêt du 18 octobre 2012, *Elenca* (C-385/10, EU:C:2012:634, point 23 et jurisprudence citée).

38 — Voir, s'agissant d'une clause de libre circulation similaire, arrêt du 5 avril 1979, *Ratti* (148/78, EU:C:1979:110, point 13), dans lequel la Cour a déclaré qu'une clause de libre circulation « n'a pas de valeur autonome, n'étant que le complément nécessaire des dispositions matérielles énoncées dans les articles cités ci-dessus, pour assurer la libre circulation des produits en cause ».

39 — Voir, à cet égard, points 33 et 34 des conclusions que l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer a présentées dans l'affaire *Commission/Italie* (C-326/07, EU:C:2008:611).

B – À titre subsidiaire

55. Pour les raisons exposées dans la précédente section de ces conclusions, j'estime que le présent recours devrait être rejeté. Pour le cas où la Cour déciderait toutefois de ne pas avaliser le raisonnement qui précède, je propose ici le bref exposé d'une solution subsidiaire, satisfaisant ainsi au rôle constitutionnel d'un avocat général en assistant pleinement la Cour (article 252 TFUE).

56. Il y a cependant lieu de souligner dès à présent que tout ce qui suit n'est pertinent que si les termes « [première] mise sur le marché (de l'Union) », clairement articulés à l'article 6, paragraphe 1, et à l'article 2, paragraphe 2, de la directive 2007/23, sont effectivement réécrits de manière à signifier « libre circulation ».

1. La procédure de déclaration de l'article 6, paragraphe 4, de la 1. SprengV

57. La Commission soutient que la procédure de déclaration de l'article 6, paragraphe 4, de la 1. SprengV (qui continue d'être appliquée malgré la dérogation du 11 mars 2014 retirant l'obligation d'insérer le numéro d'identification dans les instructions d'utilisation) viole l'article 6, paragraphe 1, de la directive. Cette procédure est appliquée avant que les articles pyrotechniques n'aient accès au marché allemand. D'après la Commission, elle constitue une charge supplémentaire financière et administrative qui, en l'absence de règles de minimis, va au-delà des exigences de la directive 2007/23 et constitue ainsi un obstacle à la libre circulation des articles pyrotechniques qui satisfont déjà aux exigences de cette directive.

58. Dans son mémoire en défense, la République fédérale d'Allemagne fait valoir que la procédure de déclaration ne constitue pas une violation de l'article 6, paragraphe 1, de la directive, puisqu'elle est applicable après que les articles pyrotechniques ont effectivement été mis à disposition sur le marché allemand. Il ne s'agit donc pas d'une double évaluation de conformité de ces articles. À titre subsidiaire, la République fédérale d'Allemagne réitère que la procédure de déclaration constitue une mesure de préparation de la surveillance du marché, tendant à faciliter la traçabilité des articles pyrotechniques. En outre, la procédure de déclaration pourrait également être considérée comme une mesure de préparation de la surveillance des utilisateurs, puisqu'elle rend possible, pour la BAM, le fait de contrôler et de modifier les instructions d'utilisation d'articles pyrotechniques pour s'assurer qu'ils sont utilisés de manière appropriée et sûre.

59. À mon avis, si l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23 englobait la libre circulation, et non uniquement la première mise sur le marché, la procédure de déclaration de l'article 6, paragraphe 4, de la 1. SprengV constituerait une restriction à la libre circulation.

60. La procédure prévue à l'article 6, paragraphe 4, de la 1. SprengV contient des formalités qui vont au-delà de celles établies par la directive 2007/23, imposant aux fabricants et aux importateurs de déclarer les articles pyrotechniques à la BAM avant leur première utilisation sur le territoire allemand. Afin de mener à terme la procédure de déclaration et moyennant le paiement d'une taxe, la BAM délivre au fabricant/importateur un numéro d'identification. Comme l'a précisé la République fédérale d'Allemagne lors de l'audience, le manquement à cette obligation équivaut à une infraction et peut donner lieu à sanction. La Commission souligne que cette procédure est également applicable aux produits déjà munis du marquage « CE » et déjà commercialisés dans d'autres États membres.

61. À l'instar de la République fédérale d'Allemagne, j'estime que la procédure de déclaration n'équivaut pas à une répétition de l'évaluation de conformité prévue par la directive. Toutefois, je ne saurais accepter l'argument selon lequel la réglementation nationale en question n'entrave pas l'accès au marché allemand. Même si la procédure de déclaration ne constitue pas une précondition formelle

à la mise sur le marché des articles pyrotechniques, elle constitue une entrave à la libre circulation. Elle impose des formalités à l'importation des articles pyrotechniques légalement fabriqués et commercialisés dans d'autres États membres, et peut donc équivaloir à un obstacle à l'accès au marché allemand.

62. En outre, l'argument invoqué à titre subsidiaire par la République fédérale d'Allemagne, selon lequel la procédure de déclaration constitue un mécanisme de préparation de la surveillance du marché et serait ainsi couvert par l'article 14 de la directive 2007/23, ne saurait non plus prospérer.

63. Tout d'abord, l'article 14, paragraphe 4, de la directive 2007/23 repose sur la présomption de conformité. Partant, les activités de surveillance du marché s'agissant des articles pyrotechniques déjà munis du marquage « CE » sont limitées à des contrôles des articles pyrotechniques et de leur documentation. La surveillance du marché ne saurait être entendue comme permettant des contrôles systématiques sur tous les articles pyrotechniques entrant sur le marché d'un État membre<sup>40</sup>.

64. En outre, lors de l'audience, la République fédérale d'Allemagne a précisé que la surveillance du marché ne relève pas de la compétence de la BAM, mais des Länder allemands et de leurs autorités compétentes. Cela confirme également le fait que la procédure de déclaration ne saurait relever de l'article 14 de la directive 2007/23, ni être qualifiée de mécanisme de surveillance du marché.

65. Ensuite, pour ce qui est de l'argument invoqué par la République fédérale d'Allemagne relatif à l'objectif de traçabilité des articles pyrotechniques, il est vrai que les mesures d'exécution, visées à l'article 18, paragraphe 2, sous a), de la directive 2007/23, concernant la « mise en place d'un système de traçabilité »<sup>41</sup>, n'ont été véritablement adoptées qu'avec la directive d'exécution 2014/58/UE<sup>42</sup>. Elles n'étaient donc pas en vigueur à la fin de la période visée dans l'avis motivé de la Commission. Toutefois, malgré le retard pris pour l'adoption de ces mesures d'exécution, la directive prévoit effectivement l'adoption d'un système d'enregistrement à l'échelle de l'Union. L'article 18, paragraphe 2, sous a), de la directive 2007/23 ne saurait être entendu comme permettant aux États membres, au cours de la période antérieure à l'adoption des mesures d'exécution, de mettre en place leur propre système d'enregistrement national applicable aux produits ayant déjà été soumis à un contrôle de conformité.

66. Je ne suis pas non plus convaincu par les arguments invoqués à titre subsidiaire par la République fédérale d'Allemagne, selon lesquels la procédure de déclaration constituerait une mesure de surveillance des utilisateurs, couverte par l'exception de l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2007/23.

67. Tout d'abord, comme la République fédérale d'Allemagne le reconnaît elle-même, les mesures nationales en question ne restreignent ni n'interdisent la possession, l'utilisation et/ou la vente.

40 — Une définition illustrant la surveillance du marché figure à l'article 19 du règlement (CE) n° 765/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 9 juillet 2008, fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) n° 339/93 du Conseil (JO 2008, L 218, p. 30) ; elle se réfère notamment à des « contrôles appropriés, d'une ampleur suffisante, sur les caractéristiques des produits, par des contrôles documentaires et, au besoin, par des contrôles physiques et des examens de laboratoire sur la base d'échantillons adéquats ».

41 — Aux termes de cette disposition, le système comprendrait « un numéro d'enregistrement et un registre au niveau de l'Union pour identifier les types d'articles pyrotechniques et leur fabricant ».

42 — Directive d'exécution de la Commission du 16 avril 2014 portant création, en application de la directive 2007/23/CE du Parlement européen et du Conseil, d'un système de traçabilité des articles pyrotechniques (JO 2014, L 115, p. 28). Un système de traçabilité est également prévu à l'article 9 de la directive 2013/29.



68. Ensuite, l'exception prévue à l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2007/23 est uniquement applicable à certaines catégories spécifiques d'articles pyrotechniques. Sans vouloir entamer un débat sur la base juridique nationale appropriée de l'article 6, paragraphe 4, de la 1. SprengV<sup>43</sup>, il suffit de souligner que la disposition nationale en question a été rédigée de manière générale, sans établir de distinction entre différentes catégories d'articles pyrotechniques<sup>44</sup>. Cela pose déjà un problème en soi, étant donné le libellé clair de l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2007/23.

69. Il est vrai que la Cour a récemment jugé<sup>45</sup> qu'une réglementation nationale obligeant un importateur de produits chimiques à enregistrer ces produits auprès de l'autorité nationale compétente, alors que cet importateur est déjà tenu à une obligation d'enregistrement de ces mêmes produits, aux termes du règlement (CE) n° 1907/2006<sup>46</sup>, auprès de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA), pouvait, sous certaines conditions, ne pas être empêchée par ce règlement. Cependant, à mon avis, le raisonnement sous-tendant cet arrêt ne saurait être transposé au contexte de la directive 2007/23. Tout d'abord, ces deux instruments du droit de l'Union poursuivent des objectifs différents et présentent une structure différente. Ensuite, et cela est plus important, le raisonnement de la Cour dans l'arrêt précité accorde la plus haute importance à l'article 128, paragraphe 2, du règlement REACH, qui laisse certains aspects de la mise sur le marché non harmonisés<sup>47</sup>. À l'inverse, dans le présent contexte, l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2007/23 ne repose pas sur le présupposé que ladite directive laisse non harmonisés certains aspects de la « mise sur le marché ». Au lieu de cela, conformément à l'article 6, paragraphe 2, de cette directive, les États membres ont uniquement la faculté de restreindre, pour des raisons spécifiques, l'utilisation, la possession ou la vente de certaines catégories d'articles pyrotechniques.

2. Le pouvoir de la BAM de contrôler et de modifier les instructions d'utilisation (article 6, paragraphe 4, cinquième phrase, de la 1. SprengV)

70. La Commission prétend que le pouvoir conféré à la BAM par l'article 6, paragraphe 4, cinquième phrase, de la 1. SprengV, lui permettant de contrôler et de modifier les instructions d'utilisation des articles pyrotechniques, est exercé même si ces articles ont éventuellement déjà fait l'objet d'un contrôle de conformité. Cette pratique serait donc contraire à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23. La Commission admet que l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2007/23 laisse d'importantes prérogatives aux États membres s'agissant de la possession, de l'utilisation et/ou de la vente de certaines catégories d'articles pyrotechniques. Toutefois, le pouvoir de modifier les instructions d'utilisation ne constitue pas une mesure interdisant ou restreignant la possession, l'utilisation et/ou la vente d'articles pyrotechniques. En outre, la présomption de conformité des articles pyrotechniques munis du marquage « CE » s'étend à leurs instructions d'utilisation.

43 — La République fédérale d'Allemagne fait valoir que la base juridique de la disposition en question est l'article 6, paragraphe 1, petit 2, sous d), du SprengG, qui permet aux autorités compétentes d'adopter une procédure relative à la remise d'un numéro d'identification aux fins de l'enregistrement et de l'autorisation à la vente et à l'utilisation, conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2007/23. Au contraire, la Commission a fait valoir, en tant que base juridique de la procédure de déclaration, l'article 6, paragraphe 1, petit 3, sous d) du SprengG, qui permet aux autorités compétentes de prévoir « que les substances explosives visées à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, acquises ou importées, font l'objet d'une déclaration et que celle-ci est accompagnée de certains documents ».

44 — À cet égard, une différenciation n'est prévue qu'à l'article 6, paragraphe 4, sixième phrase, de la 1. SprengV, qui introduit une exception à l'obligation d'introduire le numéro d'identification dans les instructions d'utilisation conformément à la quatrième phrase de la même disposition.

45 — Voir arrêt du 17 mars 2016, *Canadian Oil Company Sweden et Rantén* (C-472/14, EU:C:2016:171, point 41).

46 — Règlement du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (JO 2006, L 396, p. 1, et corrigendum, JO 2007, L 136, p. 3), tel que modifié par le règlement (CE) n° 552/2009 de la Commission, du 22 juin 2009 (JO 2009, L 164, p. 7, ci-après le « règlement REACH »).

47 — Aux termes de l'article 128, paragraphe 2, du règlement REACH, rien n'empêche les États membres de maintenir ou de fixer des règles nationales visant à protéger les travailleurs, la santé humaine et l'environnement, et s'appliquant dans les cas où ce règlement n'harmonise pas les exigences en matière de fabrication, de mise sur le marché ou d'utilisation. Voir, à cet effet, arrêt du 17 mars 2016, *Canadian Oil Company Sweden et Rantén* (C-472/14, EU:C:2016:171, points 26 et 27).

71. La République fédérale d'Allemagne soutient que la directive 2007/23, notamment l'annexe I, point 3, sous h), n'implique pas une évaluation complète des instructions d'utilisation. La République fédérale d'Allemagne considère que le contrôle de conformité effectué aux termes de la directive 2007/23 ne saurait comporter un contrôle de la langue des instructions d'utilisation, dès lors qu'on ne peut prévoir, au stade de l'évaluation, dans quels États membres ces articles pyrotechniques seront vendus et commercialisés. De surcroît, les États membres peuvent modifier les limites d'âge et les distances minimales de sécurité. Les organismes à notifier conformément à la directive rencontreraient donc évidemment des difficultés considérables en mettant en œuvre un contrôle approprié de ces exigences. À titre subsidiaire, la République fédérale d'Allemagne soutient que les prérogatives de la BAM tendent à la surveillance du marché ou à la protection des utilisateurs, conformément à l'article 14 ainsi qu'à l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2007/23.

72. Je ne suis pas convaincu par les arguments de la République fédérale d'Allemagne.

73. En premier lieu, comme la Commission le fait valoir à juste titre, les exigences essentielles de sécurité que doivent respecter les fabricants (et le cas échéant les importateurs) sont exposées à l'annexe I de la directive 2007/23. Une fois qu'un article pyrotechnique satisfait à ces exigences, les États membres ne sauraient, conformément à l'article 6, paragraphe 1, de la directive, interdire, restreindre ou entraver sa mise sur le marché (si elle est entendue comme couvrant la libre circulation des articles pyrotechniques au sein des États membres).

74. L'annexe I, point 3, sous h), de la directive 2007/23 désigne, parmi les données et caractéristiques devant être prises en compte ou contrôlées par les organismes notifiés, les « instructions appropriées et, le cas échéant, [les] marquages concernant la sécurité de manipulation, de stockage, d'utilisation (y compris des distances de sécurité) et d'élimination, dans la ou les langues officielles de l'État membre de destination ».

75. En conséquence, la République fédérale d'Allemagne ne saurait alléguer que la disposition nationale en question est destinée à garantir que les instructions d'utilisation sont correctement rédigées en allemand et que les distances de sécurité spécifiques prescrites par la République fédérale d'Allemagne sont dûment reflétées. L'annexe I, point 3, sous h), de la directive 2007/23 se réfère expressément aux instructions appropriées et, le cas échéant, aux marquages concernant la sécurité de manipulation, de stockage, d'utilisation, y compris des distances de sécurité, dans la langue officielle de l'État membre destinataire, comme étant l'une des exigences essentielles de sécurité. Dans la même veine, et contrairement à ce que la République fédérale d'Allemagne fait valoir, les exigences essentielles de sécurité exposées à l'annexe I de la directive 2007/23 couvrent également les dispositifs de mise à feu<sup>48</sup>.

76. En deuxième lieu, le fait que les États membres sont autorisés, conformément à l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2007/23, à relever les limites d'âge établies à l'article 7, paragraphe 1, ne change rien à la conclusion qui précède. Aux termes de l'article 12, paragraphe 2, de la directive, l'étiquetage des articles pyrotechniques inclut notamment les limites d'âge visées à l'article 7, paragraphe 1 et 2. En outre, comme la Commission l'a fait valoir, une norme européenne harmonisée concernant les exigences d'étiquetage minimal<sup>49</sup> a été approuvée.

48 — Annexe I, point 5, sous c), i) à vii), de la directive 2007/23. Les dispositifs de mise à feu sont également couverts par la norme européenne EN 1547. Voir, également, annexe I, point 3, sous j), de cette directive, qui se réfère à l'« indication de tous les dispositifs et accessoires nécessaires et instructions d'utilisation en vue du fonctionnement sûr de l'article pyrotechnique ».

49 — EN 15947, publiée au JO 2013, C 136, p. 7. Voir, également, article 8, paragraphe 3, de la directive 2007/23.

77. Pour ce qui est des arguments invoqués à titre subsidiaire par la République fédérale d'Allemagne, les raisons exposées plus haut à propos de la procédure de déclaration<sup>50</sup> s'appliquent pleinement au pouvoir de la BAM de compléter et de modifier les instructions d'utilisation. Cette dernière prérogative est inextricablement liée à la procédure de déclaration, qui elle-même ne constitue ni une mesure de protection des utilisateurs couverte par l'article 6, paragraphe 2, de la directive, ni une mesure de préparation de la surveillance du marché susceptible d'être couverte par l'article 14 de ladite directive.

78. En troisième lieu, relevons qu'un État membre ne saurait en aucun cas prendre unilatéralement des mesures correctives destinées à obvier à une méconnaissance éventuelle du droit de l'Union par un autre État membre. Il est tenu d'agir dans le cadre des procédures et voies de recours prévues à cet égard par le traité<sup>51</sup>.

79. D'un autre côté, l'économie de la directive et la présomption de conformité des articles munis du marquage « CE » n'impliquent pas que les États membres ne peuvent pas intervenir lorsque des risques apparaissent<sup>52</sup>. Au contraire, la directive 2007/23 établit des règles tendant à la libre circulation des articles pyrotechniques dans le marché intérieur *tout en* garantissant un niveau élevé de protection de la santé humaine et de la sécurité publique ainsi que la protection et la sécurité des consommateurs. Tenant compte de ces objectifs, la directive 2007/23 prévoit à son article 14 les conditions dans lesquelles la surveillance du marché peut être effectuée par les États membres. L'article 14, paragraphe 6, permet en particulier aux États membres de prendre toutes les mesures appropriées pour retirer les produits munis du marquage « CE » risquant de mettre en danger la santé et la sécurité des personnes.

80. Dans le contexte de la surveillance du marché, les États membres peuvent de surcroît contrôler qu'il est satisfait aux obligations imposées aux distributeurs d'articles pyrotechniques. Conformément à l'article 4, paragraphe 3, de la directive 2007/23, les distributeurs vérifient que l'article pyrotechnique porte le(s) marquage(s) de conformité obligatoire(s) et est accompagné des documents nécessaires<sup>53</sup>. En outre, l'article 20 de la directive prévoit que les États membres arrêtent des règles relatives aux sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions de la législation nationale adoptées conformément à la directive. Enfin, le règlement (UE) n° 1025/2012<sup>54</sup> prévoit une procédure d'objection à l'encontre de normes harmonisées lorsque des États membres considèrent que ces normes ne satisfont pas entièrement aux objectifs de la directive.

81. En conclusion, il est constant que dans le contexte sensible des articles pyrotechniques, les États membres disposent de prérogatives de surveillance et d'inspection, comme le reconnaît expressément la directive 2007/23. La question est donc de savoir non pas *si* il y a lieu d'inspecter, mais *comment* inspecter. Dans ce contexte, les régimes généraux de déclaration ex ante s'appliquant à l'ensemble des produits, même ceux déjà approuvés et admis par les autorités d'autres États membres, ont peu de chance d'être compatibles avec un système fondé sur la libre circulation et la reconnaissance mutuelle.

50 — Voir points 61 à 63 et 65 à 67 des présentes conclusions.

51 — Arrêt du 20 octobre 2005, Commission/Suède (C-111/03, EU:C:2005:619, point 66).

52 — Voir, à cet effet, arrêt du 17 avril 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, point 62).

53 — Voir, par analogie, arrêt du 8 septembre 2005, Yonemoto (C-40/04, EU:C:2005:519, point 51). Voir, également, dans un autre contexte, arrêt du 23 novembre 2006, Lidl Italia (C-315/05, EU:C:2006:736, points 43 et suiv.).

54 — Règlement du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif à la normalisation européenne, modifiant les directives 89/686/CEE et 93/15/CEE du Conseil ainsi que les directives 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/23/CE et 2009/105/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la décision 87/85/CEE du Conseil et la décision n° 1673/2006/CE du Parlement européen et du Conseil (JO 2012, L 316, p. 12). Ce règlement a annulé l'article 8, paragraphe 4, de la directive 2007/23.

## **VI – Sur les dépens**

82. Je propose de rejeter le recours. Conformément à l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour de justice, la Commission devrait donc être condamnée aux dépens.

## **VII – Conclusion**

83. Je propose à la Cour de :

- 1) rejeter le recours ;
- 2) condamner la Commission européenne aux dépens.