Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

27 octobre 2016*

«Manquement d'État — Libre circulation des marchandises — Directive 2007/23/CE — Mise sur le marché d'articles pyrotechniques — Article 6 — Libre circulation des articles pyrotechniques conformes aux exigences de la directive — Réglementation nationale subordonnant la mise sur le marché des articles pyrotechniques à des exigences complémentaires — Obligation de déclaration préalable auprès d'un organisme national habilité à contrôler et à modifier les instructions d'utilisation des articles pyrotechniques»

Dans l'affaire C-220/15,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 12 mai 2015,

Commission européenne, représentée par M. D. Kukovec et M^me^ A. C. Becker, en qualité d'agents, assistés de M^e^ B. Wägenbaur, Rechtsanwalt,

partie requérante,

contre

République fédérale d'Allemagne, représentée par MM. T. Henze et J. Möller ainsi que par M^me^ K. Petersen, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. L. Bay Larsen, président de chambre, MM. M. Vilaras (rapporteur), J. Malenovský, M. Safjan et D. Šváby, juges,

avocat général : M. M. Bobek,

greffier : M. K. Malacek, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 27 avril 2016,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 7 juillet 2016,

rend le présent

* Langue de procédure: l'allemand.

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en prescrivant, au-delà des exigences 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 (JO 2007, L 154, p. 1), et en dépit de l'évaluation préalable de la conformité des articles pyrotechniques, d'une part, que la procédure prévue à l'article 6, paragraphe 4, de l'Erste Verordnung zum Sprengstoffgesetz (premier règlement d'application de la loi relative aux substances explosives, BGBl. 1991 I, p. 169), telle que modifiée par la loi du 25 juillet 2013 (BGBl. 2013 I, p. 2749) (ci-après la « SprengV ») (ci-après la « procédure de déclaration litigieuse »), doit leur être appliquée avant leur mise sur le marché, et, d'autre part, que la Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (Institut fédéral pour la recherche et les essais sur les matériaux, Allemagne, ci-après la « BAM ») a le pouvoir, en vertu de cette disposition, de contrôler et, le cas échéant, de modifier leurs instructions d'utilisation (ci-après le « pouvoir de modification des instructions d'utilisation litigieux »), la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de cette directive.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

2 Les considérants 1, 2, 8, 16, 19 et 20 de la directive 2007/23 prévoient :

« (1) Les dispositions législatives, réglementaires et administratives qui régissent dans les États membres la mise sur le marché d'articles pyrotechniques divergent notamment sur des aspects tels que la sécurité et les caractéristiques de performance.

(2) Ces dispositions législatives, réglementaires et administratives, qui sont de nature à faire naître des entraves aux échanges intracommunautaires, devraient être harmonisées afin de garantir la libre circulation des articles pyrotechniques dans le marché intérieur, tout en assurant un niveau élevé de protection de la santé humaine et de sécurité et la protection des consommateurs et des utilisateurs professionnels.

[…]

(8) Conformément aux principes énoncés dans la résolution du Conseil du 7 mai 1985 concernant une nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation [JO 1985, C 136, p. 1], un article pyrotechnique devrait respecter la présente directive lorsqu'il est mis sur le marché communautaire pour la première fois. […]

[…]

(16) À la lumière de la "nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation", les articles pyrotechniques fabriqués conformément aux normes harmonisées devraient bénéficier d'une présomption de conformité aux exigences essentielles de sécurité établies par la présente directive.

[…]

(19) En vue de leur mise sur le marché, les articles pyrotechniques devraient porter un marquage "CE" indiquant qu'ils sont conformes aux dispositions de la présente directive, pour pouvoir circuler librement à l'intérieur de la Communauté.

(20) Selon la “nouvelle approche en matière d’harmonisation technique et de normalisation”, une procédure de clause de sauvegarde est nécessaire pour permettre de contester la conformité d’un article pyrotechnique ou en cas de défauts. Les États membres devraient dès lors prendre toutes les mesures appropriées pour interdire ou restreindre la mise sur le marché de produits portant le marquage CE ou pour les retirer du marché si ces produits mettent en danger la santé et la sécurité des consommateurs lorsqu’ils sont utilisés conformément à leur destination. »

3 L’article 1er, paragraphe 1, de la directive 2007/23 prévoit :

« La 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. »

4 L’article 2, point 2, de cette directive définit la « 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. 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 ».

5 L’article 5, paragraphe 1, de ladite directive énonce :

« Les États membres prennent toutes les mesures appropriées pour assurer que les articles pyrotechniques ne peuvent être mis sur le marché que s’ils satisfont aux exigences de la présente directive, s’ils portent un marquage “CE” et s’ils sont conformes aux prescriptions relatives à l’évaluation de la conformité. »

6 L’article 6, paragraphes 1 et 2, de la même directive dispose :

«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, paragraphes 4 et 6, de la directive 2007/23 prévoit :

« 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 interdire la mise sur le marché ou en restreindre la libre circulation. L’État membre en informe la Commission et les autres États membres. »

Le droit allemand

8 L'article 6, paragraphe 1, du Sprengstoffgesetz (loi relative aux substances explosives, BGBl. 2002 I, p. 3518), telle que modifiée par la loi du 7 août 2013 (BGBl. 2013 I, p. 3154), prévoit :

« Le ministère fédéral de l'Intérieur est habilité, par voie de règlement d'application,

[…]

3. à disposer, pour la protection des intérêts visés au point 1,

[…]

d) que les substances explosives visées à l'article 1er, paragraphe 1, acquises ou importées, font l'objet d'une déclaration et que celle-ci est accompagnée de certains documents. »

9 L'article 6, paragraphe 4, de la SprengV dispose :

« Le fabricant ou l'importateur déclarent les substances explosives et les articles pyrotechniques à l'institut 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, l'institut attribue un numéro d'identification. Le numéro d'identification est porté dans les instructions. L'institut 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. »

La procédure précontentieuse et la procédure devant la Cour

10 À la suite d'un échange de correspondance intervenu au cours de l'année 2012 dans le cadre d'une procédure « EU Pilot » (3631/12/ENTR), la Commission a, le 25 janvier 2013, adressé à la République fédérale d'Allemagne une lettre de mise en demeure, dans laquelle elle faisait valoir que la réglementation allemande relative aux articles pyrotechniques prévoyait des obligations qui allaient au-delà des exigences établies par la directive 2007/23 et étaient susceptibles de constituer une restriction à la libre circulation desdits articles, à tout le moins pour les produits dont la conformité aux exigences de cette directive avait déjà été constatée par un organisme notifié conformément à l'article 10 de cette dernière.

11 La mise en demeure visait la procédure de déclaration litigieuse et le pouvoir de modification des instructions d'utilisation litigieux.

12 Par lettre du 21 mars 2013, la République fédérale d'Allemagne a répondu à la mise en demeure. Décrivant la fonction de la procédure de déclaration litigieuse, elle expliquait que la BAM n'intervenait pas comme organisme notifié chargé de l'évaluation de la conformité des articles pyrotechniques, mais exerçait une mission de surveillance du marché ne relevant pas du domaine de l'harmonisation réalisée par la directive 2007/23. Elle faisait également valoir que, si l'accès au marché des articles pyrotechniques était soumis à des exigences harmonisées, ce n'était toutefois pas le cas des dispositifs de mise à feu. Elle faisait, par ailleurs, observer que la procédure de déclaration litigieuse

constituait une charge négligeable pour les fabricants et les importateurs et ne pouvait, partant, être considérée comme une charge disproportionnée. Elle invoquait, enfin, l'absence de tout effet discriminatoire sur les consommateurs ou les opérateurs économiques des États membres.

13 Le 27 janvier 2014, la Commission a adressé à la République fédérale d'Allemagne un avis motivé, réitérant ses griefs à l'égard de la procédure de déclaration litigieuse et du pouvoir de modification des instructions d'utilisation litigieux, réfutant les arguments de cet État membre et l'invitant à se conformer aux obligations lui incombant au titre de la directive 2007/23 dans un délai de deux mois à compter de la réception dudit avis.

14 Elle y complétait notamment son argumentation selon laquelle ladite procédure occasionnait un surcroît de frais, de travail et de temps, comme en témoignait une plainte qu'elle avait reçue, et ne constituait donc pas une charge négligeable. Selon cette plainte, la procédure de déclaration litigieuse pouvait durer trois mois, donnait lieu au paiement d'une redevance et impliquait le dépôt d'échantillons. Elle y exposait, par ailleurs, que la présence d'instructions d'utilisation satisfaisant aux exigences de la directive 2007/23 constituait l'une des exigences essentielles de cette dernière et qu'elle était contrôlée par un organisme notifié dans le cadre de la procédure de conformité, de telle sorte qu'un nouveau contrôle desdites instructions au regard des dispositions nationales n'était pas admissible. Elle y indiquait, enfin, que la procédure de déclaration litigieuse ne relevait pas des dispositions de l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2007/23, autorisant les États membres à interdire ou à restreindre la possession, l'utilisation et/ou la vente d'artifices de divertissement pour des motifs d'ordre public, de sécurité ou de sûreté publique ou de protection de l'environnement.

15 La République fédérale d'Allemagne a répondu à l'avis motivé par lettres du 20 mars et du 2 avril 2014.

16 S'agissant de la procédure de déclaration litigieuse, elle indiquait tout d'abord que l'obligation pour les fabricants et les importateurs d'articles pyrotechniques d'indiquer dans les instructions d'utilisation le numéro d'identification attribué par la BAM n'était plus appliquée à compter du 27 mars 2014. Elle relevait, ensuite, que la BAM n'avait jamais effectué de contrôle sur des articles pyrotechniques dont la conformité avait déjà été évaluée. Elle précisait, enfin, que la durée de la procédure était en moyenne de deux ou trois semaines, un délai de trois mois ne pouvant relever que de circonstances particulières.

17 S'agissant du pouvoir de modification des instructions d'utilisation litigieux, elle maintenait son argumentation. L'harmonisation opérée par la directive 2007/23 ne concernerait que la mise sur le marché et non l'utilisation des articles pyrotechniques, les exigences en matière d'étiquetage prévues aux articles 12 et 13 de la directive 2007/23 ne constitueraient que des exigences minimales pouvant être complétées par les autorités nationales de surveillance du marché. Enfin, ledit pouvoir serait justifié non pas seulement au titre de la protection des consommateurs, mais, plus largement, au titre de l'obligation de protéger la vie, qui découle tant de l'article 2, paragraphe 2, du Grundgesetz (Loi fondamentale) que de l'article 2, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, ainsi que de l'article 3, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

18 Dans ces conditions, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le recours

Argumentation des parties

19 La Commission fait valoir que l'article 6, paragraphe 4, de la SprengV soumet l'ensemble des fabricants et des importateurs d'articles pyrotechniques à la procédure de déclaration litigieuse qui conditionne leur accès au marché et porte ainsi atteinte à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23. Bien que cette disposition nationale n'impose pas le respect d'exigences de fond, elle oblige l'ensemble des fabricants et des importateurs à déclarer tous les articles pyrotechniques, que ceux-ci aient ou n'aient pas fait l'objet d'un contrôle au regard des exigences essentielles de la directive 2007/23 par un organisme notifié, à payer une redevance, à attendre l'attribution d'un numéro d'identification et, le cas échéant, à accepter des modifications des instructions de ces articles avant de pouvoir les commercialiser sur le territoire allemand.

20 Le fait que la procédure de déclaration litigieuse s'applique indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés et qu'elle ne discrimine pas les opérateurs économiques établis dans les États membres autres que la République fédérale d'Allemagne ne modifierait pas ce constat. L'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23, en effet, ne comporterait pas une simple interdiction de discrimination, mais garantirait la libre circulation de tous les articles pyrotechniques satisfaisant à ses exigences. Rien dans la directive 2007/23 n'indiquerait que, pour qu'elle puisse être considérée comme une restriction ou une entrave au sens de son article 6, paragraphe 1, une mesure doive représenter une charge dépassant un certain seuil.

21 La Commission réfute également l'argument selon lequel la BAM interviendrait non pas en tant qu'organisme notifié au sens de l'article 10 de la directive 2007/23, mais en tant qu'autorité de surveillance du marché au sens du règlement (CE) nº 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) nº 339/93 du Conseil (JO 2008, L 218, p. 30), de sorte que la procédure de déclaration litigieuse ne saurait être appréciée au regard de la directive 2007/23. À supposer même qu'il puisse être considéré que la BAM agit en tant qu'autorité de surveillance du marché, elle ne saurait mettre en œuvre une procédure supplémentaire contraire à la libre circulation des articles pyrotechniques. En tout état de cause, la directive 2007/23 régirait tant l'accès au marché que la surveillance du marché, son article 14, paragraphe 4, venant préciser que les États membres mettent en œuvre la surveillance du marché des articles pyrotechniques « en tenant valablement compte de la présomption de conformité des produits munis du marquage "CE" ».

22 La Commission estime, par ailleurs, que le pouvoir de modification des instructions d'utilisation litigieux constitue également une violation de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23. Il s'agirait, en effet, d'un contrôle complémentaire s'exerçant indistinctement sur tous les produits, alors même qu'ils ont déjà fait l'objet d'une évaluation de conformité attestée par le marquage « CE ».

23 La Commission conteste que le pouvoir de modification des instructions d'utilisation litigieux vise à interdire ou à restreindre la possession ou l'utilisation des articles pyrotechniques, au sens de l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2007/23. Si la possession ou l'utilisation des articles pyrotechniques relèvent du pouvoir de réglementation des États membres, le contrôle opéré par la BAM viserait, toutefois, à s'assurer du caractère approprié des instructions des articles pyrotechniques au regard d'autres dispositions nationales avant leur mise sur le marché, plus qu'à déterminer les modalités de leur utilisation. Or, le caractère approprié des instructions ferait partie intégrante de l'évaluation de la conformité des articles pyrotechniques au regard des exigences essentielles énumérées à l'annexe I de la directive 2007/23. La présomption de conformité des produits attachée au marquage « CE » s'étendrait aussi au caractère approprié de leurs instructions.

24 La République fédérale d'Allemagne fait principalement valoir que l'obligation des États membres de s'abstenir, conformément à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23, d'interdire, de restreindre ou d'entraver la mise sur le marché des articles pyrotechniques ne vise que la première mise à disposition sur le marché de l'Union européenne d'un produit individuel en vue de sa distribution et/ou de son utilisation à titre onéreux ou gracieux, suivant la définition figurant à l'article 2, point 2, de cette directive. À la différence de l'article 4, paragraphe 1, de 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 (JO 2013, L 178, p. 27), cette disposition garantirait donc non pas la libre circulation des articles pyrotechniques dans l'Union, mais seulement la première étape de leur commercialisation.

25 Elle en déduit que, dès lors que les États membres conservent la compétence de réglementer la commercialisation et la distribution des articles pyrotechniques postérieurement à leur première mise à disposition sur le marché, ni la procédure de déclaration litigieuse ni le pouvoir de modification des instructions d'utilisation litigieux ne sont incompatibles avec la directive 2007/23.

26 En ce qui concerne la procédure de déclaration litigieuse, la République fédérale d'Allemagne fait valoir, à titre principal, qu'il ne saurait être considéré qu'elle fait double emploi avec la procédure d'évaluation de la conformité auprès d'un organisme notifié à laquelle tout article pyrotechnique doit être soumis, conformément à l'article 4, paragraphe 4, sous a), et aux articles 9 et 10 de la directive 2007/23. D'une part, la procédure de déclaration litigieuse interviendrait très postérieurement à la première mise sur le marché dans l'Union et à la mise à disposition sur le marché allemand. D'autre part, la BAM ne se livrerait pas à un contrôle technique de la conformité, au sens de l'article 9 de la directive 2007/23, mais se contenterait de délivrer un numéro d'enregistrement ou d'identification et de contrôler, avec les documents fournis, l'exactitude de l'étiquetage des articles pyrotechniques.

27 Le numéro d'identification attribué, qui ne serait délivré qu'à titre de preuve de la déclaration régulière auprès de la BAM et aux fins d'établir la traçabilité des articles pyrotechniques dans la chaîne d'approvisionnement, ne s'accompagnerait pas d'exigences matérielles supplémentaires allant au-delà des exigences essentielles visées à l'annexe I de la directive 2007/23. L'obligation d'indiquer le numéro d'identification dans les instructions aurait, du reste, été suspendue.

28 En tout état de cause, la procédure de déclaration litigieuse ne s'accompagnerait, en tant que simple déclaration formelle, que de charges administratives minimes, moins contraignantes que les licences d'importation et moins lourdes que celles afférentes aux contrôles des autorités de surveillance du marché, en particulier eu égard au risque pour la santé et la sécurité des personnes que représenteraient les articles pyrotechniques, lesquels ne doivent, le cas échéant, être utilisés que par des personnes disposant de qualifications techniques suffisantes.

29 La République fédérale d'Allemagne fait valoir, à titre subsidiaire, que la procédure de déclaration litigieuse, qui est une mesure de préparation de la surveillance du marché ou de l'utilisateur, est en tout état de cause compatible avec les principes de la surveillance du marché établis par la directive 2007/23.

30 En ce qui concerne le pouvoir de modification des instructions d'utilisation litigieux, la République fédérale d'Allemagne fait valoir qu'il ne constitue pas une réitération de la procédure d'évaluation de la conformité, dans la mesure où le point 3, sous h), de l'annexe I de la directive 2007/23 n'impose aux organismes notifiés aucune obligation stricte de contrôle des instructions d'utilisation des articles pyrotechniques.

31 Dans le cadre de la procédure de déclaration litigieuse, la BAM ne procéderait pas à des contrôles techniques au sens de l'article 9 de la directive 2007/23, mais se contenterait de vérifier la régularité des instructions sur la base des documents fournis. Par ailleurs, lorsqu'elle modifie les instructions, la BAM ne formulerait pas des exigences supplémentaires applicables aux substances pyrotechniques ou

à l'adéquation des instructions qui s'ajouteraient à celles de l'annexe I de la directive 2007/23. Son contrôle se limiterait au respect des exigences applicables aux instructions, conformément à la directive 2007/23, et porterait uniquement sur les principales obligations en matière d'étiquetage, dont le non-respect entraînerait des risques particulièrement graves pour la sécurité et la santé des personnes.

32 La République fédérale d'Allemagne relève également que les organismes notifiés ne peuvent procéder à un contrôle complet de la régularité des instructions des articles pyrotechniques au moment de l'évaluation de leur conformité et de leur étiquetage dans la ou les langues officielles de l'État membre dans lequel ils sont remis à l'utilisateur. En effet, au moment de l'évaluation de la conformité de ces articles, les États membres en question ne sont pas encore connus. Elle relève, en outre, que les différents éléments que l'étiquetage doit comporter conformément à l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2007/23, à savoir les limites d'âge, les instructions d'utilisation et la distance minimale de sécurité à observer, ne sont pas non plus encore connus au moment de l'évaluation de la conformité desdits articles.

Appréciation de la Cour

Observations liminaires sur la portée de l'article 2, point 2, et de l'article 6 de la directive 2007/23

33 Il convient de relever que la directive 2007/23 a été abrogée avec effet au 1er juillet 2015 par la directive 2013/29. Toutefois, le présent recours ne concerne que les obligations incombant à la République fédérale d'Allemagne en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23.

34 Aux termes de cette disposition, les États membres doivent s'abstenir d'interdire, de restreindre ou d'entraver la mise sur le marché d'articles pyrotechniques qui satisfont aux exigences de la directive 2007/23.

35 Par ailleurs, l'article 2, point 2, de la directive 2007/23 définit la « 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 ».

36 Par conséquent, dès lors qu'un article pyrotechnique a fait l'objet d'une première mise à disposition sur le marché de l'Union, c'est-à-dire sur le territoire de l'un des États membres, dans le respect des exigences de la directive 2007/23, les autres États membres ne peuvent plus, en principe, faire obstacle à sa commercialisation et à sa distribution sur leur territoire, en imposant notamment, au-delà desdites exigences, le respect d'obligations ou l'accomplissement de formalités complémentaires, non prévues par cette directive. Il ne saurait, en effet, être question d'une mise sur le marché d'un produit individuel, au sens de l'article 2, point 2, de ladite directive, si ledit produit ne peut circuler librement dans l'ensemble du marché de l'Union.

37 À cet égard, la République fédérale d'Allemagne fait néanmoins valoir, en se livrant à une interprétation littérale de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23 centrée sur la définition de la notion de « mise sur le marché » prévue à l'article 2, point 2, de cette directive, que cette dernière ne garantit que la première mise dans le commerce des articles pyrotechniques, c'est-à-dire la première étape de leur commercialisation, de sorte que les États membres auraient compétence pour réglementer toutes les étapes ultérieures de leur distribution, jusqu'à la vente au détail au consommateur final.

38 Cette argumentation ne saurait être accueillie.

39 Il convient de rappeler, à cet égard, que, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, il y a lieu, conformément à une jurisprudence constante, de tenir compte non seulement de ses termes, mais également du contexte dans lequel elle s'inscrit et des objectifs que poursuit l'acte dont elle fait

partie (voir, notamment, arrêts du 1er avril 1993, Findling Wälzlager, C-136/91, EU:C:1993:133, point 11, et du 4 février 2016, Hassan, C-163/15, EU:C:2016:71, point 19). La genèse d'une disposition du droit de l'Union peut également révéler des éléments pertinents pour son interprétation (voir arrêts du 27 novembre 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, point 135, ainsi que du 3 octobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil, C-583/11 P, EU:C:2013:625, point 50).

40 En l'occurrence, il ressort des considérants 2 et 19 ainsi que de l'article 1er, paragraphe 1, de la directive 2007/23 que cette dernière a pour objet principal de faire pièce aux entraves aux échanges intracommunautaires découlant des divergences des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui régissent la mise sur le marché des articles pyrotechniques qu'elle définit et partant d'assurer la libre circulation dans le marché intérieur desdits articles, tout en garantissant 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 des utilisateurs professionnels.

41 À cet égard, il convient de rappeler que, conformément à la « nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation » à laquelle elle se réfère à ses considérants 8, 16 et 20, la directive 2007/23 précise les exigences essentielles de sécurité auxquelles doivent satisfaire les articles pyrotechniques, lesquelles sont mises en œuvre par des normes harmonisées et des normes nationales de transposition (voir, par analogie, arrêt du 16 octobre 2014, Commission/Allemagne, C-100/13, non publié, EU:C:2014:2293, point 51).

42 Aux fins de leur mise sur le marché, en application des articles 5, paragraphe 1, et 8, paragraphe 3, de cette directive, lus à la lumière des considérants 16 et 19 de celle-ci, les États membres présument conformes aux exigences essentielles visées à l'annexe I de ladite directive les articles pyrotechniques portant le marquage « CE ».

43 Par ailleurs, en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23, les États membres ne peuvent interdire, restreindre ou entraver la commercialisation des articles pyrotechniques dans toute l'Union, à moins que les mesures qu'ils adoptent ne relèvent des exceptions prévues à l'article 6, paragraphe 2, de ladite directive ou de la surveillance du marché prévue à l'article 14, paragraphe 6, de la même directive.

44 Il en découle que les articles pyrotechniques revêtus du marquage « CE » attestant de leur conformité aux exigences essentielles de la directive 2007/23 doivent, en principe, pouvoir circuler sans entraves ni restrictions dans l'ensemble de l'Union, à compter de leur première mise à disposition sur le marché dans un État membre, sans préjudice des mesures que les États membres sont susceptibles d'adopter pour des motifs d'ordre, de sécurité ou de sûreté publics ou de protection de l'environnement, en application de l'article 6, paragraphe 2, de ladite directive ou, à titre provisoire, au titre de la surveillance du marché, en application de l'article 14, paragraphe 6, de la même directive et dans le respect des dispositions de l'article 16 de celle-ci.

45 Dès lors, contrairement à ce qu'affirme la République fédérale d'Allemagne, l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23 ne saurait être interprété comme ne garantissant que la première mise à disposition sur le marché des articles pyrotechniques conformes aux exigences de cette directive, nonobstant la définition donnée à l'article 2, point 2, de celle-ci.

46 Toute autre interprétation viderait, en effet, de sa substance l'ensemble du dispositif mis en place par la directive 2007/23, qu'il s'agisse de la définition des exigences essentielles auxquelles doivent répondre les articles pyrotechniques ou des différents contrôles auxquels les États membres doivent soumettre lesdits articles, tant en amont qu'en aval de leur première mise sur le marché, au moyen du contrôle de leur conformité, de leur marquage « CE » et de la surveillance du marché.

47 Cette interprétation se trouve, par ailleurs, corroborée par la genèse de la directive 2007/23. Cette dernière, en effet, reproduit fidèlement les différents principes et règles régissant la « nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation », tels que rappelés par la Commission dans sa communication COM(2003) 240 final, du 7 mai 2003, au Conseil et au Parlement européen, intitulée « Améliorer l'application des directives "nouvelle approche" ».

48 C'est à la lumière de l'analyse qui précède qu'il convient d'examiner la compatibilité, avec la directive 2007/23, de la procédure de déclaration litigieuse et du pouvoir de modification des instructions d'utilisation litigieux.

Sur la compatibilité avec la directive 2007/23 de la procédure de déclaration litigieuse

49 Il convient de constater que, en vertu de l'article 6, paragraphe 4, de la SprengV, l'utilisation en Allemagne des articles pyrotechniques est subordonnée à la condition que le fabricant ou l'importateur les aient préalablement déclarés à la BAM avec leurs instructions d'utilisation et qu'ils aient obtenu un numéro d'identification qui doit être porté sur lesdites instructions.

50 Cette disposition soumet ainsi l'accès des articles pyrotechniques au marché allemand à des formalités qui, d'une part, viennent s'ajouter aux différentes exigences établies par la directive 2007/23, et en particulier à la procédure d'évaluation de la conformité à laquelle lesdits articles doivent obligatoirement être soumis en vue de leur mise sur le marché, et, d'autre part, peuvent donner lieu à la perception d'une redevance de traitement.

51 Elle constitue donc une entrave à la libre circulation des articles pyrotechniques garantie par l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23.

52 La circonstance que lesdites formalités trouvent à s'appliquer indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés, qu'elles ne constituent pas une reproduction de la procédure d'évaluation de la conformité prévue à l'article 9 de la directive 2007/23 ou qu'elles ne représentent qu'une charge administrative ou financière minime pour les fabricants ou les importateurs n'est pas de nature à modifier cette conclusion.

53 Il convient en outre de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante, une mesure susceptible d'entraver les importations doit être qualifiée d'entrave à la libre circulation des marchandises même si cette entrave est faible (voir, en ce sens, arrêt du 14 décembre 2004, Radlberger Getränkegesellschaft et S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, point 68 ainsi que jurisprudence citée).

54 La seule circonstance que la procédure de déclaration litigieuse trouve à s'appliquer à l'ensemble des articles pyrotechniques mis à disposition sur le marché dans un État membre en conformité avec les prescriptions de la directive 2007/23 suffit à constater l'existence du manquement allégué, étant précisé que la République fédérale d'Allemagne n'a, par ailleurs, pas invoqué les justifications tirées de l'ordre, de la sécurité ou de la sûreté publics ou de la protection de l'environnement prévues à l'article 6, paragraphe 2, de cette directive.

55 La République fédérale d'Allemagne fait, cependant, valoir que la procédure de déclaration litigieuse constitue une mesure de préparation de la surveillance du marché et de l'utilisateur qui serait, en tout état de cause compatible avec les principes établis à l'article 14 de la directive 2007/23.

56 Cet argument ne saurait toutefois prospérer.

57 En effet, l'article 14, paragraphe 6, de la directive 2007/23 prévoit, certes, la possibilité pour un État membre de prendre des mesures provisoires appropriées pour retirer du marché un article pyrotechnique conforme aux exigences de cette directive, c'est-à-dire muni d'un marquage « CE », accompagné de la déclaration « CE » de conformité et utilisé conformément à sa destination, en interdire l'accès au marché ou encore en restreindre la libre circulation lorsque cet article risque de mettre en danger la santé et la sécurité des personnes.

58 Toutefois, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 63 de ses conclusions, la surveillance du marché que les États membres doivent organiser et mettre en œuvre repose, conformément à l'article 14, paragraphe 4, de la directive 2007/23, sur la présomption de conformité des produits munis du marquage « CE » et ne saurait, partant, justifier un contrôle systématique de l'ensemble des articles pyrotechniques commercialisés en Allemagne tel que celui auquel donne lieu la procédure de déclaration litigieuse.

59 En tout état de cause, l'État membre qui souhaite adopter une telle mesure doit au préalable en informer la Commission, conformément à l'article 14, paragraphe 6, dernière phrase, de la directive 2007/23 et c'est la Commission seule qui, conformément à l'article 16, paragraphe 1, de cette directive, dispose du pouvoir de décider si cette mesure est justifiée ou pas. Or, la procédure de déclaration litigieuse ne prévoit aucune information de la Commission et s'impose, sans autorisation préalable de cette dernière, à tout fabricant ou importateur souhaitant mettre des articles pyrotechniques sur le marché en Allemagne.

60 Il résulte de l'analyse qui précède que, en prescrivant, au-delà des exigences de la directive 2007/23 et en dépit de l'évaluation préalable de la conformité des articles pyrotechniques, que la procédure de déclaration litigieuse doit leur être appliquée avant leur mise sur le marché, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de cette directive.

Sur la compatibilité avec la directive 2007/23 du pouvoir de modification des instructions d'utilisation litigieux

61 Il convient de constater que l'article 6, paragraphe 4, de la SprengV prévoit que 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 d'un article pyrotechnique, y compris a posteriori.

62 Le pouvoir de modification des instructions d'utilisation litigieux, qui s'inscrit dans le cadre de la procédure de déclaration litigieuse, implique que l'accès au marché allemand des articles pyrotechniques mis sur le marché dans les États membres autres que la République fédérale d'Allemagne est subordonné à un contrôle systématique de leurs instructions d'utilisation, qui vient s'ajouter aux contrôles menés dans le cadre de la procédure d'évaluation de la conformité prévue par la directive 2007/23.

63 En effet, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 74 de ses conclusions, le point 3, sous h), de l'annexe I de la directive 2007/23 prévoit que les instructions de chaque article pyrotechnique et, le cas échéant, les marquages concernant la sécurité de manipulation, de stockage, d'utilisation, y compris des distances de sécurité, et d'élimination, doivent faire l'objet d'un contrôle, dans la ou dans les langues officielles de l'État membre de destination.

64 Le pouvoir ainsi accordé à la BAM constitue donc une entrave à la libre circulation des articles pyrotechniques garantie par l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2007/23.

65 Il résulte de l'analyse qui précède que, en prescrivant, au-delà des exigences de la directive 2007/23 et en dépit de l'évaluation préalable de la conformité des articles pyrotechniques, que la BAM a le pouvoir de modification des instructions d'utilisation litigieux, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de cette directive.

Sur les dépens

66 En vertu de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République fédérale d'Allemagne et cette dernière ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) déclare et arrête :

1) **En prescrivant, au-delà des exigences 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, et en dépit de l'évaluation préalable de la conformité des articles pyrotechniques, d'une part, que la procédure prévue à l'article 6, paragraphe 4, de l'Erste Verordnung zum Sprengstoffgesetz (premier règlement d'application de la loi relative aux substances explosives), telle que modifiée par la loi du 25 juillet 2013, doit leur être appliquée avant leur mise sur le marché et, d'autre part, que la Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (Institut fédéral pour la recherche et les essais sur les matériaux, Allemagne) a le pouvoir, en vertu de cette disposition, de contrôler et, le cas échéant, de modifier leurs instructions d'utilisation, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de cette directive.**

2) **La République fédérale d'Allemagne est condamnée aux dépens.**

Signatures