ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

7 juin 2007 *

Dans l'affaire C-254/05,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 16 juin 2005,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. B. Stromsky, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Royaume de Belgique, représenté par M. M. Wimmer, en qualité d'agent,

partie défenderesse,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président de chambre, M. E. Juhász, Mme R. Silva de Lapuerta (rapporteur), MM. G. Arestis et J. Malenovský, juges,

* Langue de procédure: le français.

avocat général: M. J. Mazák,
greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 8 février 2007,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en exigeant que les systèmes de détection automatique d'incendie par détecteur ponctuel légalement fabriqués ou commercialisés dans un autre État membre et ne portant pas le marquage CE:

— soient conformes à la norme belge NBN S 21-100 relative à la conception des installations généralisées de détection automatique d'incendie par détecteur ponctuel, du mois de septembre 1986, telle que modifiée par son addendum nº 2, du mois d'août 1996 (ci-après la «norme NBN S 21-100»),

— soient soumis à un agrément délivré par le BOSEC (Belgian Organisation for Security Certification), cette entrave étant aggravée par les frais disproportionnés qu'engendre cet agrément, et

— subissent des tests et des vérifications dans le cadre de cet agrément, qui, en substance, font double emploi avec des contrôles déjà effectués dans le cadre d'autres procédures dans un autre État membre,

le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 28 CE.

Le cadre juridique

2 L'article 2 de l'arrêté de l'exécutif de la Communauté française, du 24 décembre 1990, déterminant les modalités et la procédure d'obtention de l'attestation de sécurité des établissements d'hébergement existants au 1er janvier 1991 et fixant les normes de sécurité en matière de protection contre l'incendie spécifique à ces établissements d'hébergement (*Moniteur belge* du 21 juin 1991, p. 13999, ci-après l'«arrêté du 24 décembre 1990»), dispose:

«Il ne peut être exploité un établissement d'hébergement qu'après qu'il ait été délivré une attestation de sécurité.»

3 En vertu de l'article 3 dudit arrêté, cette attestation est délivrée s'il est satisfait aux normes de sécurité en matière de protection contre l'incendie, spécifiques aux établissements d'hébergement, telles que prévues à l'annexe 1 du même arrêté.

4 Selon le point 7.4.4 de ladite annexe, l'installation généralisée d'appareils de détection automatique d'incendie par détecteur ponctuel est réalisée et réceptionnée conformément à la norme NBN S 21-100 et le matériel doit faire l'objet d'un agrément qui certifie sa conformité à cette norme.

5 L'article 158 du décret de la Région wallonne, du 18 décembre 2003, relatif aux établissements d'hébergement touristique (*Moniteur belge* du 11 mars 2004, p. 13669), a abrogé, en ce qui concerne la Région wallonne, l'arrêté du 24 décembre 1990. Les dispositions de ce dernier restent applicables en ce qui concerne la Région bruxelloise.

6 L'article 27 de l'arrêté du gouvernement wallon, du 3 décembre 1998, portant exécution du décret du 5 juin 1997 relatif aux maisons de repos, résidences-services et aux centres d'accueil de jour pour personnes âgées et portant création du Conseil wallon du troisième âge (*Moniteur belge* du 27 janvier 1999, p. 2221, ci-après l'«arrêté du 3 décembre 1998»), prévoit:

«Les normes relatives à la protection contre l'incendie et la panique fixées à l'annexe I sont applicables aux maisons de repos, aux résidences-services et aux centres d'accueil de jour pour personnes âgées.

[...]»

7 Aux termes du point 0.5 de l'annexe I de l'arrêté du 3 décembre 1998:

«S'il est établi au moyen de documents probants qu'un produit satisfait aux exigences du présent arrêté selon des méthodes d'essai et de classification

équivalentes en vigueur dans un autre État membre de la Communauté économique européenne, ce produit est considéré comme satisfaisant aux spécifications techniques fixées par la présente annexe.»

8 Le point 7.7.1 de ladite annexe énonce:

«Les installations généralisées de détection automatique sont réceptionnées comme indiqué dans la norme belge NBN S 21-100 'Conception des installations de détection automatique d'incendie par détecteur ponctuel'. Toutefois, les contrôles doivent porter sur la totalité des installations (détecteurs, centraux, tableaux répétiteurs, asservissements, etc.).»

9 La norme NBN S 21-100 décrit les règles de conception des installations généralisées de détection automatique d'incendie par détecteur ponctuel.

10 Le point 4.2 de cette norme, intitulé «Description», est libellé comme suit:

«Une installation de détecteurs automatiques d'incendie se compose essentiellement:

— de capteurs, sensibles à une des caractéristiques spécifiques à la combustion, appelés détecteurs,

— d'un réseau de fils et de câbles électriques,

— d'un central de détection destiné à donner l'alerte, à signaler la zone de détection et les dérangements,

— de sources d'alimentation en énergie.

Ces matériels sont d'un type conforme aux spécifications des normes européennes CEN ou belges et l'installateur et le système doivent être certifiés par le BOSEC. Tous les composants d'un même système doivent être compatibles.

Des répétiteurs, des avertisseurs manuels ou tout autre asservissement peuvent être ajoutés à l'installation, à condition qu'ils répondent aux prescriptions de la présente norme.

L'ensemble détecteur-socle ou embase est pourvu d'un signal optique d'alerte.»

11 Aux termes du point 4.3.1 de ladite norme, intitulé «Types de détecteurs»:

«Tout type de détecteur est conforme aux spécifications des normes belges.»

12 Les points 4.4.6 et 4.4.8.2 de la norme NBN S 21-100, intitulés respectivement «Sources d'alimentation en énergie» et «Câblage», déterminent les caractéristiques auxquelles doivent répondre, d'une part, la source secondaire d'alimentation en énergie et, d'autre part, les câbles des installations de détection automatique d'incendie par détecteur ponctuel.

Les faits du litige et la procédure précontentieuse

13 Informée des difficultés rencontrées par un opérateur économique britannique pour commercialiser du matériel de détection d'incendie en Belgique, la Commission a, par lettre du 21 janvier 2003, mis le Royaume de Belgique en demeure de présenter ses observations en ce qui concerne les modalités d'importation et de commercialisation, dans cet État membre, de systèmes de détection automatique d'incendie par détecteur ponctuel.

14 Les autorités belges ont présenté leurs observations par un courrier daté du 9 septembre 2003.

15 Considérant que le Royaume de Belgique avait manqué aux obligations lui incombant en vertu de l'article 28 CE, la Commission lui a adressé, le 9 juillet 2004, un avis motivé l'invitant à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à cet avis dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

16 Les autorités belges ont répondu audit avis par une lettre du 9 septembre 2004.

17 N'étant pas satisfaite par la réponse fournie par les autorités belges, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le recours

Argumentation des parties

18 La Commission soutient que les arrêtés des 24 décembre 1990 et 3 décembre 1998 restreignent la libre circulation des systèmes de détection automatique d'incendie par détecteur ponctuel légalement fabriqués ou commercialisés dans un autre État membre et ne portant pas le marquage CE.

19 En effet, en exigeant la conformité à la norme NBN S 21-100, la réglementation belge exclurait d'une partie du marché belge l'utilisation, par les établissements d'hébergement et les maisons de retraite, des systèmes en question qui ne sont pas conformes à ladite norme. Ainsi, des opérateurs économiques fabriquant ou commercialisant ces produits pourraient s'abstenir de présenter leurs produits sur le marché belge ou se voir contraints à les adapter pour avoir accès audit marché.

20 Il en irait de même des règlements communaux relatifs à la protection d'incendie qui, suivant les indications des autorités belges, exigent la conformité des détecteurs d'incendie à la norme NBN S 21-100, ainsi que de la pratique administrative des services d'incendie qui se référeraient à cette même norme lorsqu'ils déterminent les mesures de prévention contre l'incendie.

21 La Commission soutient également que l'obligation de conformité à la norme NBN S 21-100 imposée par la réglementation belge a pour effet de soumettre lesdits systèmes à un agrément délivré par le BOSEC.

22 Or, non seulement une telle procédure d'agrément constituerait en soi une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative interdite par l'article 28 CE, mais, en outre, cette entrave serait aggravée par le caractère disproportionné des délais et des frais engendrés par ladite procédure ainsi que par l'absence de prise en compte, par le BOSEC, des tests et des vérifications déjà effectués dans le cadre d'autres procédures dans un autre État membre.

23 Sans contester le fait que le respect de la norme NBN S 21-100 est imposé tant par la réglementation mentionnée par la Commission que par la pratique des services d'incendie, le Royaume de Belgique considère que, compte tenu des propositions de modification qui ont été soumises du 30 mars au 30 septembre 2005 à une enquête publique, et notamment de celle relative à la suppression de la référence au BOSEC en tant qu'organisme certificateur, la norme NBN S 21-100 est conforme à l'article 28 CE et n'introduit plus d'entrave à la libre circulation des systèmes de détection automatique d'incendie par détecteur ponctuel légalement fabriqués ou commercialisés dans un autre État membre et ne portant pas le marquage CE.

24 Par ailleurs, les autorités belges indiquent que cette norme est conforme aux normes européennes et qu'elle ne contient pas d'exigences complémentaires nécessitant l'adaptation ou la modification des produits composant les installations de détection automatique d'incendie. En effet, le contrôle imposé par ladite norme viserait non pas les composants de ces installations, mais uniquement le fonctionnement de ces dernières dans leur ensemble.

25 En tout état de cause, un tel contrôle serait justifié par des raisons de sécurité publique ainsi que de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux.

26 À cet égard, les autorités belges font valoir que les dispositions de la norme NBN S 21-100 sont indistinctement applicables et que le contrôle qu'elles imposent sur les installations et les systèmes de détection d'incendie est nécessaire et proportionné par rapport à l'objectif poursuivi.

Appréciation de la Cour

27 S'agissant, en premier lieu, de l'exigence de conformité à la norme NBN S 21-100 imposée par la réglementation belge et par la pratique administrative de certains services publics belges, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire est à considérer comme une mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, interdite par l'article 28 CE (arrêts du 11 juillet 1974, Dassonville, 8/74, Rec. p. 837, point 5, et du 5 février 2004, Commission/Italie, C-270/02, Rec. p. I-1559, point 18).

28 Ainsi, les obstacles à la libre circulation des marchandises résultant, en l'absence d'harmonisation des législations, de l'application à des marchandises en provenance d'autres États membres, où elles sont légalement fabriquées et commercialisées, de règles relatives aux conditions auxquelles doivent répondre ces marchandises, même si ces règles sont indistinctement applicables à tous les produits, constituent des mesures d'effet équivalent, interdites par l'article 28 CE (arrêts du 24 novembre 1993, Keck et Mithouard, C-267/91 et C-268/91, Rec. p. I-6097, point 15, et du 16 novembre 2000, Commission/Belgique, C-217/99, Rec. p. I-10251, point 16).

29 Or, en l'espèce, il ressort du libellé même des points 4.2, 4.3.1, 4.4.6 et 4.4.8.2 de la norme NBN S 21-100 que cette dernière contient non seulement des règles de contrôle relatives au fonctionnement d'ensemble des installations de systèmes de détection automatique d'incendie par détecteur ponctuel, mais aussi des prescriptions techniques auxquelles doivent répondre certains composants de ces systèmes.

30 Il en résulte que, s'agissant de la commercialisation dans un État membre de produits ou de composants légalement fabriqués et commercialisés dans un autre État membre, et en l'absence d'une harmonisation communautaire, l'exigence de conformité à la norme NBN S 21-100 imposée par la réglementation belge peut avoir pour effet de contraindre les opérateurs économiques des autres États membres à adapter leurs appareils et équipements aux exigences des normes ou réglementations techniques de l'État membre d'importation et à supporter les coûts supplémentaires liés à cette adaptation (arrêts Commission/Belgique, précité, point 17; du 8 mai 2003, ATRAL, C-14/02, Rec. p. I-4431, point 63, et Commission/Italie, précité, point 19), voire de les dissuader de commercialiser les produits concernés en Belgique (arrêts 22 septembre 1988, Commission/Irlande, 45/87, Rec. p. 4929, point 19, et Commission/Belgique, précité, point 18).

31 À cet égard, l'argument du Royaume de Belgique selon lequel il n'existe aucune nécessité d'adapter au marché belge les produits légalement fabriqués ou commercialisés dans d'autres États membres au motif que la norme NBN S 21-100 ne fait que reprendre des exigences techniques qui figurent dans les normes européennes de la série EN-54 ne saurait être admis puisque, ainsi qu'il ressort clairement tant de l'avis motivé que de la requête de la Commission, le présent recours concerne uniquement les systèmes de détection automatique d'incendie par détecteur ponctuel ne portant pas le marquage CE.

32 Par conséquent, bien qu'indistinctement applicable à tous les produits, l'exigence de conformité à une norme nationale telle que la norme NBN S 21-100 entrave le commerce intracommunautaire et constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation, interdite par l'article 28 CE.

33 Une telle mesure ne peut être justifiée que par l'une des raisons d'intérêt général énumérées à l'article 30 CE ou par l'une des exigences impératives consacrées par la jurisprudence de la Cour, à condition que, dans l'un et l'autre cas, cette mesure soit propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (arrêts ATRAL, précité, point 64, et du 10 novembre 2005, Commission/Portugal, C-432/03, Rec. p. I-9665, point 42).

34 Le Royaume de Belgique soutient que l'obligation de conformité à la norme NBN S 21-100 est justifiée par des raisons de sécurité publique ainsi que de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux.

35 Or, s'il est indéniable que de telles raisons figurent parmi celles qui, aux termes de l'article 30 CE, sont susceptibles d'être invoquées par un État membre pour justifier une telle obligation et que, en l'absence de règles d'harmonisation, il appartient aux États membres de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé et de la vie des personnes (arrêts du 27 juin 1996, Brandsma, C-293/94, Rec. p. I-3159, point 11, et Commission/Portugal, précité, point 44), il n'en demeure pas moins qu'une exception au principe de la libre circulation des marchandises ne peut être justifiée au titre dudit article que si les autorités nationales démontrent que ladite exception est nécessaire pour réaliser un ou plusieurs objectifs y mentionnés et qu'elle est conforme au principe de proportionnalité (arrêts du 30 novembre 1983, Van Bennekom, 227/82, Rec. p. 3883, point 40; du 13 mars 1997, Morellato, C-358/95, Rec. p. I-1431, point 14; ATRAL, précité, point 67, et Commission/Italie, précité, point 22).

36 À cet égard, les raisons justificatives susceptibles d'être invoquées par un État membre doivent être accompagnées des preuves appropriées ou d'une analyse de l'aptitude et de la proportionnalité de la mesure restrictive adoptée par cet État, ainsi que des éléments précis permettant d'étayer son argumentation (arrêts du 13 novembre 2003, Lindman, C-42/02, Rec. p. I-13519, point 25; du 18 mars 2004, Leichtle, C-8/02, Rec. p. I-2641, point 45; du 7 juillet 2005, Commission/Autriche, C-147/03, Rec. p. I-5969, point 63; du 16 février 2006, Rockler, C-137/04, Rec. p. I-1441, point 25, et Öberg, C-185/04, Rec. p. I-1453, point 22).

37 En l'espèce, force est de constater qu'une telle démonstration fait défaut. En effet, les autorités belges se bornent à affirmer que l'obligation en cause est indistinctement applicable aux produits nationaux et importés et qu'elle satisfait aux conditions de nécessité et de proportionnalité susmentionnées ainsi qu'à faire valoir que l'objectif de la norme NBN S 21-100 est de vérifier la bonne conception de l'installation et de garantir un bon fonctionnement du système.

38 S'agissant, en second lieu, de la soumission des systèmes de détection automatique d'incendie par détecteur ponctuel à un agrément délivré par le BOSEC, le Royaume de Belgique fait état d'une proposition de modification de la norme NBN S 21-100 visant à supprimer la référence à cet organisme.

39 À cet égard, il suffit de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé et que les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour (voir, notamment, arrêts du 17 janvier 2002, Commission/Belgique, C-423/00, Rec. p. I-593, point 14, et du 14 juillet 2005, Commission/Allemagne, C-433/03, Rec. p. I-6985, point 32).

40 Or, en l'espèce, il est constant que, à l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé, le Royaume de Belgique n'avait pas adopté la proposition de modification de la norme NBN S 21-100 relative à la suppression de la référence au BOSEC en tant qu'organisme de certification pour les systèmes de détection automatique d'incendie par détecteur ponctuel.

41 En outre, la Cour a déjà jugé que l'exigence d'une homologation préalable d'un produit pour attester son caractère adéquat pour un usage donné restreint l'accès au marché de l'État membre d'importation et doit donc être considérée comme une mesure ayant un effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation au sens de l'article 28 CE (arrêt Commission/Portugal, précité, point 41).

42 S'agissant du caractère disproportionné de cette exigence, force est de constater que, lors de la procédure précontentieuse, le Royaume de Belgique a admis que, tout au moins à l'époque concernée par le présent recours, dans le cadre de l'agrément délivré au titre de la norme NBN S 21-100, en l'absence d'un accord bilatéral avec l'organisme certificateur de l'État membre d'origine d'un produit, le BOSEC ne prenait pas en compte les contrôles effectués dans cet autre État membre. Or, ainsi que le relève la Commission, le Royaume de Belgique n'a pas apporté d'éléments permettant de conclure que cette pratique a été abandonnée.

43 Quant aux frais engendrés par cette procédure d'agrément, il suffit de relever que, dans la mesure où une telle procédure n'exclut pas que des tests et des vérifications déjà effectués dans l'État membre d'origine du produit concerné soient imposés, les frais liés à de tels tests et vérifications doivent être considérés comme disproportionnés.

44 Dès lors, le recours introduit par la Commission doit être considéré comme fondé.

45 Par conséquent, il y a lieu de constater que, en exigeant que les systèmes de détection automatique d'incendie par détecteur ponctuel légalement fabriqués ou commercialisés dans un autre État membre et ne portant pas le marquage CE:

— soient conformes à la norme NBN S 21-100,

— soient soumis à un agrément délivré par le BOSEC, cette entrave étant aggravée par les frais disproportionnés qu'engendre cet agrément, et

— subissent des tests et des vérifications dans le cadre de cet agrément, qui, en substance, font double emploi avec des contrôles déjà effectués dans le cadre d'autres procédures dans un autre État membre,

le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 28 CE.

Sur les dépens

46 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission

ayant conclu à la condamnation du Royaume de Belgique et ce dernier ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

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

1) **En exigeant que les systèmes de détection automatique d'incendie par détecteur ponctuel légalement fabriqués ou commercialisés dans un autre État membre et ne portant pas le marquage CE:**

— **soient conformes à la norme belge NBN S 21-100 relative à la conception des installations généralisées de détection automatique d'incendie par détecteur ponctuel, du mois de septembre 1986, telle que modifiée par son addendum n° 2, du mois d'août 1996,**

— **soient soumis à un agrément délivré par le BOSEC (Belgian Organisation for Security Certification), cette entrave étant aggravée par les frais disproportionnés qu'engendre cet agrément, et**

— **subissent des tests et des vérifications dans le cadre de cet agrément, qui, en substance, font double emploi avec des contrôles déjà effectués dans le cadre d'autres procédures dans un autre État membre,**

le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 28 CE.

2) Le Royaume de Belgique est condamné aux dépens.

Signatures