Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

18 octobre 2012 *

«Libre circulation des marchandises — Restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent — Revêtements internes des cheminées et canaux montants — Absence d'un marquage de conformité CE — Commercialisation exclue»

Dans l'affaire C-385/10,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Consiglio di Stato (Italie), par décision du 27 avril 2010, parvenue à la Cour le 30 juillet 2010, dans la procédure

Elenca Srl

contre

Ministero dell'Interno,

LA COUR (cinquième chambre)

composée de M. M. Ilešič, faisant fonction de président de la cinquième chambre, MM. E. Levits (rapporteur) et J.-J. Kasel, juges,

avocat général: M. Y. Bot,

greffier: M^me^ A. Impellizzeri,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 28 septembre 2011,

considérant les observations présentées:

— pour Elenca Srl, par MM. E Pasquinelli et G. Saltini, avvocati,

— pour le gouvernement italien, par M^me^ G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M^me^ C. Colelli, avvocato dello Stato,

— pour le gouvernement tchèque, par MM. M. Smolek et T. Müller, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement hongrois, par M^mes^ K. Szíjjártó et Z. Tóth, ainsi que par M. G. Koós, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par MM. C. Zadra et G. Zavvos, en qualité d'agents,

* Langue de procédure: l'italien.

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

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de la directive 89/106/CEE du Conseil, du 21 décembre 1988, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les produits de construction (JO 1989, L 40, p. 12), telle que modifiée par le règlement (CE) nº 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 29 septembre 2003 (JO L 284, p. 1, ci-après la «directive 89/106»), ainsi que sur l'interprétation des dispositions du traité FUE relatives à la libre circulation des marchandises.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Elenca Srl (ci-après «Elenca»), qui commercialise des tubes gonflables pour cheminées et conduits de fumée, au Ministero dell'Interno au sujet d'une réglementation nationale concernant la mise sur le marché de ces tubes en Italie.

Le cadre juridique

La réglementation de l'Union

3 L'article 2, paragraphe 1, de la directive 89/106 énonce:

«Les États membres prennent toutes dispositions nécessaires pour assurer que les produits visés à l'article 1er et destinés à être utilisés dans des ouvrages ne peuvent être mis sur le marché que s'ils sont aptes à l'usage prévu, c'est-à-dire s'ils ont des caractéristiques telles que les ouvrages dans lesquels ils doivent être incorporés, assemblés, utilisés ou installés puissent, à condition d'avoir été convenablement conçus et construits, satisfaire aux exigences essentielles visées à l'article 3 dans les cas où ces ouvrages font l'objet d'une réglementation contenant de telles exigences.»

4 L'article 4, paragraphe 2, de cette directive prévoit:

«Les États membres présument aptes à l'usage les produits qui permettent aux ouvrages pour lesquels ils sont utilisés, à condition que ces derniers soient convenablement conçus et construits, de satisfaire aux exigences essentielles visées à l'article 3 lorsque ces produits portent le marquage 'CE' indiquant qu'ils satisfont à l'ensemble des dispositions de la présente directive, y compris les procédures d'évaluation de la conformité prévues au chapitre V et la procédure prévue au chapitre III. Le marquage 'CE' atteste:

a) qu'ils sont conformes aux normes nationales qui transposent les normes harmonisées et dont les références ont été publiées au *Journal officiel des Communautés européennes*. Les États membres publient les références de ces normes nationales;

b) qu'ils sont conformes à un agrément technique européen délivré selon la procédure décrite au chapitre III;

ou

c) qu'ils sont conformes aux spécifications techniques nationales visées au paragraphe 3, dans la mesure où il n'existe pas de spécifications harmonisées; une liste de ces spécifications nationales est établie selon la procédure prévue à l'article 5 paragraphe 2.»

5 L'article 6 de ladite directive dispose:

«1. Les États membres ne font pas obstacle à la libre circulation, la mise sur le marché ou l'utilisation sur leur territoire des produits qui satisfont aux dispositions de la présente directive.

Les États membres veillent à ce que l'utilisation de tels produits, conformément à leur destination, ne soit pas interdite par des règles ou conditions imposées par des organismes publics ou des organismes privés agissant en qualité d'entreprises publiques ou d'organismes publics du fait de leur position de monopole.

2. Les États membres autorisent toutefois la mise sur le marché sur leur territoire des produits non couverts par l'article 4 paragraphe 2 s'ils satisfont à des dispositions nationales conformes au traité, et ce, jusqu'à ce que les spécifications techniques européennes visées aux chapitres II et III en disposent autrement. La Commission et le comité visé à l'article 19 suivent et réexaminent régulièrement l'évolution des spécifications techniques européennes.

[...]»

La réglementation italienne

6 Le décret législatif nº 152/2006, du 4 avril 2006, prévoit au paragraphe 1 de son article 285 intitulé «Caractéristiques techniques»:

«Les installations de chauffage civiles ayant une puissance thermique nominale supérieure à la valeur de seuil doivent respecter les caractéristiques techniques prévues par la partie II de l'annexe IX de la partie V du présent décret en fonction du type de combustible utilisé.»

7 L'annexe IX dudit décret, intitulée «Installations de chauffage civiles», dans la partie II intitulée «Conditions techniques et de construction», dispose:

«2. Caractéristiques des cheminées:

[…]

2.7 Les installations […] doivent être dotées de cheminées réalisées avec des produits qui portent le marquage 'CE'. En particulier, ces cheminées doivent:

— être réalisées avec des matériaux incombustibles;

[…]»

8 La circulaire nº 4853/2009 du Ministero dell'Interno – département des sapeurs pompiers, des secours publics et de la défense civile – direction centrale de la prévention et de la sécurité technique (ci-après la «circulaire attaquée») est ainsi rédigée:

«[…] Les systèmes de revêtement interne de conduits de fumée réalisés en matière plastique […] relèvent du champ d'application de la directive 89/106/CEE. À ce jour, il ne semble pas exister de règles d'harmonisation spécifiques. La seule règle élaborée par le CEN qui soit applicable aux conduits de fumée réalisés en matière plastique […] est la NE 1447: 2005 qui exclut en réalité expressément les applications visant à modifier les propriétés de la superficie et qui sont au contact de produits de la combustion. Le marquage CE de ces systèmes ne pourrait donc être possible que par référence à un agrément technique européen accordé par un organisme membre de l'EOTA.

— L'emploi des produits dont il s'agit est à exclure dans les centrales thermiques civiles ayant une puissance nominale supérieure à 35 kW;

— pour les centrales thermiques de puissance inférieure à 35 kW, [...] l'administration auteur de cette circulaire est en tout cas d'avis que l'éventuelle utilisation de ces produits doit être limitée exclusivement à ceux qui portent le marquage CE sur le fondement d'un agrément technique européen, et sont installés en conformité avec l'usage prévu par le fabricant».

Le litige au principal et les questions préjudicielles

9 Elenca importe et distribue sur le marché italien des gaines thermodurcies gonflables pour cheminées et conduits de fumée produites en Hongrie. Ces gaines permettent de restaurer les vieilles cheminées et les vieux conduits de fumée sans avoir à effectuer de travaux de maçonnerie. Cette technologie a été introduite sur plusieurs marchés européens, notamment le marché italien, en remplacement des systèmes traditionnels antérieurement utilisés, qui consistaient en l'installation de conduits de fumée externes, essentiellement en acier inoxydable ou en céramique, ou de tubes rigides à l'intérieur des bâtiments.

10 Selon Elenca, la circulaire attaquée, fondée sur le décret législatif n° 152/2006, viole notamment les articles 34 TFUE à 37 TFUE dans la mesure où subordonner la possibilité de commercialiser un produit provenant d'un autre État membre de l'Union européenne (en l'espèce la Hongrie) à une condition technique – à savoir l'apposition du marquage CE – qu'il n'est pas possible de remplir, puisqu'il n'existe pas, en l'état, de norme harmonisée correspondante, en empêche en pratique la possibilité d'importation et de distribution.

11 Le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium) a déclaré irrecevable la demande d'Elenca tendant à l'annulation de la circulaire attaquée, au motif que cette dernière n'avait pas la nature d'un acte réglementaire et ne pouvait pas faire l'objet d'un recours.

12 Elenca a interjeté appel devant le Consiglio di Stato contre ce jugement. La juridiction de renvoi a accueilli le recours d'Elenca, considérant que la circulaire attaquée affectait la situation juridique de cette société. Elle partage également les doutes de cette dernière sur la légitimité de la réglementation nationale au regard du droit de l'Union.

13 Dans ces conditions, le Consiglio di Stato a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) La circulaire attaquée en première instance et les règles de droit interne auxquelles elle se réfère sont-elles compatibles ou non avec le droit communautaire et avec les normes visées plus haut, en particulier, violent-elles les principes et les règles contenus dans la directive 89/106[...] concernant les produits de construction, qui n'exige en aucun cas le marquage CE et prévoit, au contraire, (à l'article 6, paragraphes 1 et 2[, de la directive 89/106]) que les États membres 'ne font pas obstacle à la libre circulation, la mise sur le marché ou l'utilisation sur leur territoire des produits qui satisfont aux dispositions' de la directive [89/106], veillant à ce que 'l'utilisation de tels produits, conformément à leur destination, ne soit pas interdite par des règles ou conditions imposées par des organismes publics ou des organismes privés agissant en qualité d'entreprises publiques ou d'organismes publics du fait de leur position de monopole' et admettent 'la mise sur le marché sur leur territoire des produits non couverts par l'article 4, paragraphe 2[, de la directive 89/106] s'ils satisfont à des dispositions nationales conformes au traité FUE, et ce, jusqu'à ce que les spécifications techniques européennes visées aux chapitres II et III [de cette directive] en disposent autrement'?

2) La circulaire attaquée et les règles de droit interne qu'elle invoque violent-elles, en particulier, les articles 34 TFUE à 37 TFUE, qui interdisent les restrictions à l'importation et les mesures d'effet équivalent, et ce dans la mesure où le fait de subordonner la commercialisation d'un produit provenant d'un autre État [de l'Union], comme c'est le cas en l'espèce, à une condition technique, à savoir l'apposition du marquage CE – qui ne serait possible et légitime que s'il existait une norme harmonisée correspondante – revient en pratique à empêcher l'importation et la distribution du produit en question sur le territoire italien, en violation des principes énoncés par les dispositions susmentionnées du traité et du droit communautaire qui garantissent la liberté et la concurrence, exigeant des règles aptes à assurer un traitement non discriminatoire et égalitaire, ainsi que la transparence, la proportionnalité et le respect des droits des entreprises?

3) En outre, le cadre légal découlant du droit communautaire, de nature à garantir une concurrence effective également dans le secteur dans lequel s'inscrit le présent litige, n'aurait-il pas dû imposer au législateur national et à l'administration de s'abstenir d'adopter les mesures réglementaires figurant dans la circulaire [attaquée] et dans le décret législatif nº 152/2006 susmentionnés?

4) Enfin, la protection du pluralisme et de la concurrence dans le domaine garanti par le droit européen est-elle assurée par une réglementation nationale – telle que le décret législatif nº 152/2006 (en particulier l'article 285 et la partie II de l'annexe IX, points 2.7 et 3.4) – qui prévoit et impose les limites précisées ci-dessus?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

14 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la directive 89/106 doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à des dispositions nationales subordonnant d'office la commercialisation de produits de construction, tels que ceux en cause dans l'affaire au principal, provenant d'un autre État membre, à l'apposition du marquage CE.

15 À cet égard, il convient de rappeler que la directive 89/106 a pour objet principal d'éliminer les obstacles aux échanges en créant des conditions permettant aux produits de construction d'être librement commercialisés à l'intérieur de l'Union. À cette fin, cette directive précise les exigences essentielles auxquelles doivent satisfaire les produits de construction et qui sont mises en œuvre par des normes harmonisées et des normes nationales de transposition, par des agréments techniques européens ainsi que par des spécifications techniques nationales reconnues au niveau de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 13 mars 2008, Commission/Belgique, C-227/06, point 31).

16 Il est constant que les tubes gonflables pour cheminées et conduits de fumée litigieux sont des «produits de construction», au sens de la directive 89/106.

17 De surcroît, l'audience a permis de mettre en évidence que lesdits produits de construction ne font l'objet ni d'une norme harmonisée ou d'un agrément technique européen ni d'une spécification technique nationale reconnue au niveau de l'Union, au sens de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 89/106.

18 Or, s'agissant d'un produit de construction non couvert par l'article 4, paragraphe 2, de la directive 89/106, l'article 6, paragraphe 2, de celle-ci dispose que les États membres autorisent sa mise sur le marché sur leur territoire si ce produit satisfait à des dispositions nationales conformes au traité, et ce jusqu'à ce que les spécifications techniques européennes en disposent autrement (voir, en ce sens, arrêts, Commission/Belgique, précité, point 33, ainsi que du 1er mars 2012, Ascafor et Asidac, C-484/10, point 40).

19 Il en découle qu'un État membre ne peut exiger d'office l'apposition du marquage CE sur un produit de construction non couvert par l'article 4, paragraphe 2, de la directive 89/106, provenant d'un autre État membre, afin que ce produit puisse être commercialisé sur son territoire. Ledit État ne peut soumettre ladite commercialisation qu'à des dispositions nationales qui sont conformes aux obligations découlant du traité, notamment au principe de la libre circulation des marchandises énoncé aux articles 34 TFUE et 36 TFUE (voir arrêts précités Commission/Belgique, point 34, ainsi que Ascafor et Asidac, point 50).

20 Partant, il convient de répondre à la première question que la directive 89/106 doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à des dispositions nationales subordonnant d'office la commercialisation de produits de construction, tels que ceux en cause dans l'affaire au principal, provenant d'un autre État membre, à l'apposition du marquage CE.

Sur la deuxième question

21 Par sa deuxième question, la juridiction demande, en substance, si les articles 34 TFUE à 37 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à des dispositions nationales subordonnant d'office la commercialisation de produits de construction, tels que ceux en cause dans l'affaire au principal, provenant d'un autre État membre, à l'apposition du marquage CE.

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

22 Selon une jurisprudence constante, toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce au sein de l'Union doit être considérée comme une mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives au sens de l'article 34 TFUE (voir, notamment, arrêts du 11 juillet 1974, Dassonville, 8/74, Rec. p. 837, point 5, et du 2 décembre 2010, Ker-Optika, C-108/09, Rec. p. I-12213, point 47). Ainsi, le seul fait d'être dissuadé d'introduire ou de commercialiser les produits en question dans l'État membre concerné constitue pour l'importateur une entrave à la libre circulation des marchandises (arrêt du 12 juillet 2012, C-171/11, Fra.bo, point 22 et jurisprudence citée).

23 Il ressort d'une jurisprudence également constante que l'article 34 TFUE reflète l'obligation de respecter les principes de non-discrimination et de reconnaissance mutuelle des produits légalement fabriqués et commercialisés dans d'autres États membres ainsi que celle d'assurer aux produits de l'Union un libre accès aux marchés nationaux (voir arrêts du 10 février 2009, Commission/Italie, C-110/05, Rec. p. I-519, point 34, et Ker-Optika, précité, point 48).

24 En l'occurrence, la condition relative au marquage CE, prévue par les dispositions nationales pertinentes, bien qu'applicable sans distinction, interdit la commercialisation en Italie des produits de construction litigieux, commercialisés légalement dans d'autres États membres.

25 Dans ces conditions, l'obligation de marquage CE doit être considérée comme ayant un effet équivalent à une restriction quantitative à l'importation au sens de l'article 34 TFUE et constitue, dès lors, une entrave à la libre circulation des marchandises.

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

26 Il est constant qu'une entrave à la libre circulation des marchandises peut être justifiée par des raisons d'intérêt général énumérées à l'article 36 TFUE ou par des exigences impératives. Dans l'un et l'autre cas, la mesure nationale doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint (voir arrêts précités Ker-Optika, point 57, ainsi que Ascafor et Asidac, point 58).

27 En l'occurrence, le gouvernement italien souligne que la réglementation nationale litigieuse est justifiée par l'objectif de protection de la sécurité publique, de la santé et de la vie des personnes en tant qu'elle vise à garantir que les produits du type en cause satisfont aux exigences de sécurité requises.

28 Si, à ce titre, il est certes constant que, en l'absence de règles d'harmonisation, il appartient aux États membres de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé et de la vie des personnes et de la nécessité de contrôler les produits concernés lors de leur usage (voir, en ce sens, arrêts du 27 juin 1996, Brandsma, C-293/94, Rec. p. I-3159, point 11, et du 10 novembre 2005, Commission/Portugal, C-432/03, Rec. p. I-9665, point 44), il y a toutefois lieu de constater qu'une réglementation interdisant de manière automatique et absolue la commercialisation sur le territoire national de produits légalement commercialisés dans d'autres États membres, dès lors que lesdits produits n'ont pas de marquage CE, n'est pas compatible avec l'exigence de proportionnalité posée par le droit de l'Union.

29 En effet, ainsi que le soulignent notamment le gouvernement hongrois et la Commission, cette exigence stricte du marquage CE empêchant, en amont, l'application même du principe de reconnaissance mutuelle des produits pour lesquels le législateur européen n'a pas procédé à une pleine harmonisation ou à l'établissement d'agréments techniques européens, en interdisant le contrôle du respect, par les produits litigieux, des exigences de sécurité requises sur la base des procédures d'homologation et de certifications réalisées dans l'État membre d'origine, va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de sécurité recherché.

30 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de répondre à la deuxième question que les articles 34 TFUE à 37 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à des dispositions nationales subordonnant d'office la commercialisation de produits de construction, tels que ceux en cause dans l'affaire au principal, provenant d'un autre État membre, à l'apposition du marquage CE.

Sur les troisième et quatrième questions

31 En ce qui concerne les troisième et quatrième questions, il y a lieu de constater d'emblée que les dispositions du droit de l'Union en matière de concurrence, dont la juridiction de renvoi demande l'interprétation, sont manifestement inapplicables dans un contexte tel que celui de l'affaire au principal.

32 Par conséquent, il y a lieu de considérer que les troisième et quatrième questions posées par la juridiction de renvoi sont irrecevables (voir, en ce sens, arrêt du 1er juillet 2010, C-393/08, Sbarigia, p. I-6337, points 29 et 38).

Sur les dépens

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

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

1) **La directive 89/106/CEE du Conseil, du 21 décembre 1988, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les produits de construction, telle que modifiée par le règlement (CE) nº 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 29 septembre 2003, doit être interprétée en ce sens**

qu'elle s'oppose à des dispositions nationales subordonnant d'office la commercialisation de produits de construction, tels que ceux en cause dans l'affaire au principal, provenant d'un autre État membre, à l'apposition du marquage CE.

2) Les articles 34 TFUE à 37 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à des dispositions nationales subordonnant d'office la commercialisation de produits de construction, tels que ceux en cause dans l'affaire au principal, provenant d'un autre État membre, à l'apposition du marquage CE.

Signatures