

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
présentées le 10 décembre 2002¹

1. La Commission demande, en vertu de l'article 226 CE, la condamnation de la République fédérale d'Allemagne au motif que la législation de certains Länder ne transpose pas les obligations découlant des articles 1^{er} et 4 de la directive 89/686/CEE, relative aux équipements de protection individuelle².

3. La directive fixe les conditions de la mise sur le marché, de la libre circulation intracommunautaire ainsi que les exigences essentielles de sécurité auxquelles les EPI doivent satisfaire en vue de préserver la santé et d'assurer la sécurité des utilisateurs. On entend par EPI tout dispositif ou moyen destiné à être porté ou tenu par une personne en vue de la protéger contre un ou plusieurs risques susceptibles de menacer sa santé ainsi que sa sécurité.

Elle fait grief à la législation nationale de soumettre les équipements de protection individuelle des corps de pompiers à des exigences supplémentaires, bien qu'ils remplissent les conditions énoncées par la directive et qu'ils soient munis de la marque CE.

Le paragraphe 4 exclut de son champ d'application:

I — La directive 89/686

2. En vertu de l'article 1^{er}, paragraphes 1 et 2, la directive s'applique aux équipements de protection individuelle, dénommés «EPI».

— les EPI couverts par une autre directive visant les mêmes objectifs de mise sur le marché, de libre circulation et de sécurité que la présente directive;

1 — Langue originale: l'espagnol.

2 — Directive 89/686/CEE du Conseil, du 21 décembre 1989, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux équipements de protection individuelle (JO L 399, p. 18).

— indépendamment du motif d'exclusion visé au premier tiret, les genres d'EPI figurant dans la liste d'exclusion de l'annexe I.

4. Aux termes de l'article 4, les États membres ne peuvent pas interdire, restreindre ou entraver la mise sur le marché d'EPI ou composants d'EPI qui satisfont aux dispositions de la présente directive et qui sont munis de la marque CE.

7. Considérant que ces dispositions n'étaient pas compatibles avec les exigences du marché intérieur, et notamment avec les articles 1^{er} et 4 de la directive 89/686, la Commission a adressé, le 19 mars 1998, une lettre de mise en demeure au gouvernement allemand l'invitant à présenter ses observations à ce sujet.

5. L'annexe I de la directive contient une liste exhaustive des genres d'équipements de protection individuelle n'entrant pas dans le champ d'application de la directive. Le point 1 vise les EPI conçus et fabriqués spécifiquement pour les forces armées ou du maintien de l'ordre (casques, boucliers, etc.).

8. Dans une communication du 28 mai 1998, le gouvernement allemand a répondu que l'organisation des corps de pompiers relève de la compétence des différents Länder, qui décident de la nature de ces organismes. Il est impossible de déterminer, de façon générale, si les pompiers allemands appartiennent aux forces du maintien de l'ordre, raison pour laquelle il convient de vérifier, au cas par cas, si les équipements qui leur sont destinés relèvent du champ d'application de la directive 89/686.

II — La procédure administrative

6. À la suite de diverses plaintes, la Commission a constaté que les dispositions légales de certains Länder allemands soumettaient les équipements de pompiers à des exigences qui ne figurent pas dans la directive 89/686. Ainsi, en Basse-Saxe, les sangles de sécurité doivent répondre aux spécifications techniques de la norme allemande DIN 14926 et, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, les casques doivent être certifiés par un organisme établi dans le Land en question, ce qui exclut que la certification puisse être réalisée par un quelconque autre organisme, même offrant des garanties équivalentes.

9. Cette explication n'a pas satisfait la Commission qui, le 21 octobre 1998, a adressé au gouvernement un avis motivé réitérant ses objections à la législation nationale et l'invitant à la modifier dans un délai de deux mois.

10. Dans sa réponse du 18 décembre 1998, le gouvernement fédéral a expliqué qu'il avait envoyé un courrier aux ministères de l'Intérieur des Länder, responsables des corps de pompiers, en leur demandant de

modifier la législation relative à l'achat des équipements de protection individuelle en vue de son adaptation au droit communautaire et de l'informer des mesures prises. Dans sa communication, il s'engageait à transmettre à la Commission les réponses qu'il recevrait.

11. Deux ans plus tard, en décembre 2000, en réponse à la question formulée par la Commission en juin de la même année, le gouvernement défendeur a indiqué qu'il attendait toujours les explications des Länder. Au vu de cette attitude, la Commission est parvenue à la conclusion que la République fédérale d'Allemagne continuait de ne pas appliquer la directive et a introduit le présent recours.

III — La procédure contentieuse

12. La Commission a déposé sa requête au greffe de la Cour le 2 mars 2001. Le gouvernement prétendument défaillant a répondu le 14 mai suivant. Ces deux mémoires ont été complétés par une réplique, le 12 juillet, et par une duplique, le 20 septembre 2001.

13. Le gouvernement français est intervenu au soutien des conclusions de la République fédérale d'Allemagne par un mémoire déposé au greffe le 4 octobre 2001 et sur

lequel le gouvernement allemand et la Commission ont pris position en décembre.

14. Ont comparu à l'audience du 24 octobre 2002, afin d'y présenter des observations orales, l'agent de la Commission et celui du gouvernement allemand.

IV — Examen du recours

15. La Commission demande à la Cour de constater le manquement de la République fédérale d'Allemagne et de condamner celle-ci aux dépens.

16. L'article 4 de la directive 89/686 consacre le principe de la libre circulation des équipements de protection individuelle et des composants qui satisfont aux dispositions de la directive et qui sont munis de la marque CE, en prévoyant que les États membres ne peuvent pas interdire, restreindre ou entraver leur mise sur le marché. Il n'est pas contesté que la République fédérale d'Allemagne impose des exigences supplémentaires applicables aux équipements destinés aux corps de pompiers. Les parties divergent toutefois sur la classification en tant que forces du maintien de l'ordre des services de prévention et de lutte contre le feu dans cet État membre.

L'issue du recours de la Commission dépend, par conséquent, de la question de savoir si les équipements de protection individuelle destinés aux pompiers relèvent de l'exception prévue au point 1 de l'annexe I; pour y répondre, il importe d'établir s'ils ont été conçus ou fabriqués spécifiquement pour les forces armées ou du maintien de l'ordre.

17. Le gouvernement allemand fait valoir que la sangle de sécurité pour pompiers à l'origine de la présente procédure en manquement sert à la protection contre les dangers au cours de la formation, des exercices et des interventions des pompiers. La circulaire technique relative à ladite sangle de sécurité réglemente les proportions, les exigences et les mesures de contrôle et impose l'obligation de les munir d'une marque. L'utilisation d'une sangle identique, portée pendant l'exercice et l'intervention par tous les pompiers, est d'une importance décisive pour l'auto-sauvetage, pour celui des tiers et, en particulier, pour secourir les collègues en difficulté. Elle permet au pompier de se protéger par la corde de sécurité contre le danger de chutes sur les échelles et à d'autres endroits non sécurisés. Elle comprend une hache et sa housse de protection, conformément à la norme DIN 14924. Des indications détaillées concernant la sangle sont nécessaires, car, par exemple, des mesures de sauvetage ne peuvent être mises en œuvre qu'à l'aide de cordes et d'appareils de sauvetage définis avec précision. C'est pourquoi l'utilisation et la mise en service des équipements de pompiers sont réglementées par des règles applicables de manière uniforme au niveau fédéral.

Une intervention réussie impliquant la coopération de plusieurs unités ne peut être assurée que si ces unités disposent d'outils de sauvetage correspondant tous aux mêmes normes de fabrication et de sécurité.

18. Cette préoccupation pour la sécurité des travailleurs et pour celle du personnel des corps de pompiers en particulier était présente à l'esprit du législateur lorsqu'il a adopté la directive 89/686. L'exposé des motifs³ reconnaît que les dispositions de conception et de fabrication des équipements de protection individuelle prévues par la directive sont essentielles dans la recherche d'un milieu de travail plus sûr. La directive fixe non seulement les conditions de la mise sur le marché et de la libre circulation intracommunautaire, mais définit également les exigences essentielles auxquelles les équipements de protection individuelle doivent satisfaire en vue de préserver la santé et d'assurer la sécurité des utilisateurs. L'article 8, paragraphe 4, soumet les équipements de protection individuelle fabriqués à la déclaration de conformité «CE» du fabricant. En outre, les EPI de conception complexe destinés à protéger contre des dangers mortels ou qui peuvent nuire gravement et de façon irréversible à la santé et dont le concepteur présume que l'utilisateur ne peut déceler à temps les effets immédiats doivent être soumis à l'une des deux procédures de contrôle prévues à l'article 11, à savoir le système de garantie de qualité «CE» du produit final et le système d'assurance qualité «CE» de la production avec surveillance. Entrent dans cette dernière caté-

3 — Septième considérant.

gorie, notamment, les appareils de protection respiratoire filtrants qui protègent contre les aérosols solides, liquides, ou contre les gaz irritants, dangereux, toxiques ou radiotoxiques; les équipements d'intervention dans les ambiances chaudes dont les effets sont comparables à ceux d'une température d'air égale ou supérieure à 100 °C, avec ou sans rayonnement infrarouge, flammes ou grosses projections de matières en fusion; les équipements d'intervention dans des ambiances froides dont les effets sont comparables à ceux d'une température d'air inférieure ou égale à 50 °C; et ceux destinés à protéger contre les chutes de hauteurs. Il convient d'ajouter que l'annexe II, qui énonce les exigences essentielles de santé et de sécurité ainsi que les exigences de portée générale applicables à tous les équipements, définit une série d'exigences complémentaires spécifiques en fonction des risques; le point 3.1.2.2 de l'annexe est consacré à la prévention des chutes de hauteurs et le point 3.6 à la protection contre la chaleur et le feu.

Je suis convaincu que la préoccupation exprimée par le gouvernement défendeur pour la sécurité des corps de pompiers en République fédérale d'Allemagne est partagée par les autres États membres, ce qui ne les a pourtant pas empêchés d'adapter leurs législations internes afin de lever les obstacles à la circulation intracommunautaire des équipements de protection individuelle destinés à ces travailleurs.

19. Le gouvernement allemand confirme que la lutte contre les incendies relève de la

compétence de chaque Land, ce qui signifie que la mission et l'organisation des différents corps et le statut des pompiers varient d'un État à l'autre. Il leur appartient également de décider si les corps de pompiers constituent des organismes chargés d'assurer la sécurité publique ou l'ordre public. Il précise que les pompiers font partie des forces du maintien de l'ordre et que les facultés et les fonctions qui leur sont attribuées participent de l'essence même de l'exercice de la puissance publique, raison pour laquelle les équipements de protection individuelle spécifiquement fabriqués à cet effet sont exclus du champ d'application de la directive 89/686. Il ajoute que la réglementation relative à la protection contre les incendies a toujours doté les corps officiels de pompiers des prérogatives dont jouissent les pouvoirs publics. Dans le cadre de la législation en vigueur, les corps de pompiers ont à prendre les mesures nécessaires pour protéger la collectivité et les individus contre les dangers que représentent pour leur vie, leur santé ou leurs biens, les incendies, explosions, accidents et autres situations d'urgence, telles que les catastrophes naturelles, mesures qui figurent au nombre de celles qui ont un caractère de puissance publique et qui peuvent, de ce fait, comporter des restrictions aux droits fondamentaux, en partie prévues dans la législation⁴. Ils sont également dotés de pouvoirs d'exécution. À titre d'exemple, le gouvernement fédéral cite l'article 26, paragraphe 1, quatrième phrase, de la loi de Rhénanie-Palatinat sur la protection contre les incendies et les catastrophes, aux termes de laquelle le responsable des opérations ou, lorsqu'il n'est pas en mesure de le faire, tout autre membre du corps de pompiers est autorisé à mettre en œuvre les mesures

4 — Le gouvernement allemand cite, à titre d'exemples, l'article 64 de la loi de la Hesse sur la protection contre les incendies, qui prévoit les mesures de secours et de sécurité en cas de catastrophes, et l'article 38 de la loi du Schleswig-Holstein sur la protection contre les incendies et l'assistance des corps de pompiers, au contenu semblable.

de sécurité nécessaires, pour autant que celles-ci ne soient pas prises par la police ou par d'autres instances compétentes, comme la police fédérale des frontières, la police militaire ou d'autres forces armées ou du maintien de l'ordre. Pour mettre en œuvre de telles mesures, le responsable dispose, en cas de nécessité, du pouvoir de faire usage de la force contre les biens ou les personnes et de briser la résistance par la force physique. Les lois des autres Länder reconnaissent aux corps de pompiers de larges pouvoirs d'intervention. Le gouvernement fédéral ajoute que les corps de pompiers occupent une place importante dans l'organisation de la protection civile, domaine qui, en situation de guerre, fait partie de l'essence même des actions étatiques. Il assure que, selon une interprétation littérale de la directive 89/686, les corps de pompiers publics en République fédérale d'Allemagne auxquels ont été confiées des tâches de puissance publique font partie des forces de l'ordre relevant de l'exception prévue à l'annexe I, point 1, de ladite directive.

20. Le gouvernement français, qui est intervenu au soutien des conclusions du gouvernement allemand, fait valoir que, pour interpréter l'exception énoncée à l'annexe I, point 1, de la directive 89/686, il convient de vérifier si le genre d'équipements de protection individuelle des corps de pompiers est destiné spécifiquement à des opérations militaires ou policières, et non si les personnes qui les utilisent relèvent des forces armées ou du maintien de l'ordre.

21. La directive 89/686 exclut de son champ d'application deux grandes catégories d'équipements de protection individuelle en son article 1^{er}, paragraphe 4: a) ceux qui sont couverts par une autre directive visant les mêmes objectifs de mise sur le marché, de libre circulation et de sécurité; et b) les genres d'équipements figurant dans la liste d'exclusion de l'annexe I, qui est exhaustive. Au point 1 de cette annexe figurent les équipements de protection individuelle conçus et fabriqués spécifiquement pour les forces armées ou du maintien de l'ordre, comme les casques et les boucliers.

22. Les parties s'accordent à dire que les pompiers n'appartiennent pas aux forces armées. Elles divergent toutefois sur la question de savoir s'ils doivent être considérés comme des forces du maintien de l'ordre. Si tel était le cas, leurs équipements de protection individuelle seraient exclus du champ d'application de la directive et, partant, chaque État membre serait habilité à exiger de ces équipements qu'ils respectent des conditions plus appropriées, comme cela semble être le cas en République fédérale d'Allemagne actuellement.

23. En vertu d'une jurisprudence constante de la Cour, les exceptions au principe de la libre circulation des marchandises doivent être interprétées strictement⁵ et ne peuvent

⁵ — Arrêts du 25 janvier 1977, Bauhuis (46/76, Rec. p. 5); du 9 juin 1982, Commission/Italie (95/81, Rec. p. 2187, point 27); du 10 mai 1984, Commission/Grèce (58/83, Rec. p. 2027, point 9); du 10 janvier 1985, Leclerc (229/83, Rec. p. 1, point 30); du 17 janvier 1985, Piraiki-Patraiki e.a./Commission (11/82, Rec. p. 207, point 26), et du 5 juin 1986, Commission/Italie (103/84, Rec. p. 1759, point 22).

être étendues à des cas autres que ceux limitativement prévus⁶.

Je partage l'avis de la Commission selon lequel le rattachement des corps de pompiers à tel ou tel ministère, ou au gouvernement central, régional ou local, selon les États, n'est pas déterminant pour délimiter le champ d'application de la directive 89/686. Il s'agit de formes d'organisation administrative distinctes qui sont dénuées de pertinence aux fins de décider si les équipements de protection individuelle destinés aux pompiers circulent librement au sein du marché intérieur.

24. Dans tous les États membres, les corps de pompiers, qu'ils soient publics ou rattachés à une entreprise, composés de professionnels ou de volontaires, ont pour mission principale la prévention et la lutte contre les incendies. Ils sont chargés, en outre, des opérations de sauvetage des personnes et des biens en cas d'explosions, d'inondations, de tremblements de terre ou d'autres catastrophes de grande ampleur.

Ces tâches se différencient nettement de celles qui incombent aux forces et aux corps de sécurité, dont la mission principale est le maintien de l'ordre public, raison pour laquelle c'est l'autorité de l'État lui-

même que leurs membres exercent lorsqu'ils s'acquittent des fonctions qui leur sont confiées. Même si les corps de pompiers peuvent être, pendant leurs interventions, habilités par la loi à faire usage de la force contre les biens ou à prendre des mesures coercitives à l'égard des personnes, il s'agit d'une possibilité occasionnelle et accessoire, car ces fonctions ne font pas partie de leur travail habituel. Au contraire, les missions confiées aux corps de pompiers dépendant des pouvoirs publics ne se différencient pratiquement en rien de celles que remplissent les pompiers d'entreprises ou d'usines, lesquels, outre la prévention et la lutte contre les incendies dans le secteur correspondant, peuvent être contraints de collaborer avec les premiers en cas de nécessité. C'est pourquoi les équipements de protection individuelle qu'utilisent les uns et les autres doivent répondre aux mêmes exigences de sécurité pour les utilisateurs.

25. L'exception énoncée à l'annexe I, point 1, de la directive 89/686 exige que les équipements soient conçus et fabriqués *spécifiquement* pour les forces armées ou du maintien de l'ordre. Étant donné que les corps de pompiers peuvent être appelés à exercer certaines des fonctions propres à ces forces de manière occasionnelle, aléatoire et à titre supplétif, il n'est pas possible de soutenir que les équipements qui leur sont destinés remplissent la condition tenant à une conception et à une fabrication spécifiques.

26. En vertu d'une jurisprudence constante, la législation communautaire n'entend pas

⁶ — Arrêt du 17 juin 1981, Commission/Irlande (113/80, Rec. p. 1625, points 7 et 8).

en principe définir ses qualifications en s'inspirant d'un ordre juridique national si elle ne le précise pas expressément⁷. Le texte de la directive 89/686 ne contient aucune référence explicite aux législations des États membres.

La Cour a toujours proscrit le recours à des dispositions de l'ordre juridique interne pour limiter la portée des dispositions du droit communautaire, qualifiant cette règle de fondamentale pour l'existence de la Communauté⁸, car cela aurait pour effet de porter atteinte à l'unité et à l'efficacité de ce droit. En l'espèce, si les États membres, par le recours facile à la classification des corps de pompiers en tant que forces de l'ordre, pouvaient exclure du champ d'application de la directive 89/686 un secteur de la consommation des équipements de protection individuelle aussi important que celui des corps de pompiers, la libre circulation de ces marchandises dans la Communauté s'en trouverait altérée.

27. Le fait que les corps de pompiers dépendent des Länder ne saurait dispenser la République fédérale d'Allemagne de l'obligation de respecter la directive 89/686 de la même façon que tous les autres États membres. Il résulte de la jurisprudence que chaque État membre est libre de répartir, comme il le juge opportun, les compétences

sur le plan interne et de mettre en œuvre une directive au moyen de mesures prises par les autorités régionales ou locales. Cette répartition de compétences ne saurait cependant le dispenser de l'obligation d'assurer que les dispositions de la directive soient traduites fidèlement en droit interne⁹.

28. Je ne partage pas non plus l'opinion du gouvernement français, car l'équipement de protection individuelle que les corps de pompiers utilisent est prévu pour les protéger dans l'exercice des fonctions qui leur sont propres, au premier rang desquelles figure la prévention et la lutte contre les incendies. Ne se consacrant ni à des opérations militaires ni à des opérations policières, ils ont besoin de combinaisons dotées d'un degré d'incombustibilité suffisant pour préserver leur santé et garantir leur sécurité au travail, de sorte qu'un gilet pare-balles, par exemple, ne leur serait d'aucune utilité.

29. Le gouvernement allemand soutient que les directives 89/391/CEE¹⁰ et 89/656/CEE¹¹ contiennent des dispositions

7 — Arrêts du 14 janvier 1982, Corman (64/81, Rec. p. 13, point 8), et du 2 avril 1998, EMU Tabac e.a. (C-296/95, Rec. p. I-1605, point 30).

8 — Arrêt du 17 décembre 1980, Commission/Belgique (149/79, Rec. p. 3881, point 19).

9 — Arrêts du 25 mai 1982, Commission/Pays-Bas (96/81 et 97/81, Rec. p. 1791 et 1819, respectivement); du 14 janvier 1988, Commission/Belgique (227/85, 228/85, 229/85 et 230/85, Rec. p. 1, point 9), et du 28 février 1991, Commission/Allemagne (C-131/88, Rec. p. I-825, point 71).

10 — Directive du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail (JO L 183, p. 1).

11 — Directive du Conseil du 30 novembre 1989 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour l'utilisation par les travailleurs au travail d'équipements de protection individuelle (troisième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE) (JO L 393, p. 18).

minimales, de sorte qu'il serait incohérent que, par application de cette réglementation, qui vise à améliorer la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, les États membres imposent des exigences supplémentaires pour les équipements destinés aux pompiers, alors que cette possibilité leur serait refusée dans le cas de la directive 89/686. Pour cette raison, il estime que les équipements de protection individuelle destinés aux pompiers doivent être exclus du champ d'application de la directive 89/686.

30. Je ne partage pas cette interprétation, car la contradiction évoquée par le gouvernement défendeur n'existe pas.

31. En juin 1989, le Conseil a adopté, sur la base de l'article 118 A du traité CE¹², la directive 89/391, qui est une directive-cadre visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs et destinée à servir de base à des directives spécifiques couvrant tous les risques ayant trait à ce domaine. En novembre de la même année, il a arrêté, sur la même base juridique, la directive 89/656 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour l'utilisation par les travailleurs au travail d'équipements de protection individuelle, troisième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE.

En décembre 1989, le Conseil a approuvé la directive 89/686, que la Commission reproche maintenant à la République fédérale d'Allemagne de ne pas avoir transposé. Sa base juridique est l'article 100 A du traité CE¹³ et elle fait partie des mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur sans frontières au cours d'une période qui expirait le 31 décembre 1992. Son adoption se justifie par l'existence de règles nationales différentes très détaillées en ce qui concerne les exigences relatives à la conception, à la fabrication, au niveau de qualité, aux essais et à la certification des équipements de protection individuelle, cela dans le but de protéger les personnes contre les blessures et les maladies. Ces différences étaient susceptibles de constituer une entrave aux échanges qui se répercute immédiatement sur l'établissement et le fonctionnement du marché commun.

32. Les directives 89/391 et 89/656 s'inscrivent dans le cadre de la politique sociale communautaire et contiennent des règles minimales invitant les États membres à imposer aux entrepreneurs et aux travailleurs certaines obligations en matière de sécurité et d'hygiène au travail. Il n'y aurait donc aucun inconvénient à admettre des dispositions plus favorables. Les deux textes contiennent des exceptions: dans le cas de la directive 89/391, elles visent à respecter les particularités inhérentes à certaines activités spécifiques dans la fonction publique (par exemple, les forces armées ou la police) ou des services de protection civile; en ce qui concerne la directive

12 — Les articles 117 à 120 du traité CE ont été remplacés par les articles 136 CE à 143 CE.

13 — Devenu, après modification, article 95 CE.

89/656, il s'agit d'exclure de la notion d'équipements de protection individuelle, aux fins de son application, les équipements des services de secours et de sauvetage, ainsi que les équipements de protection individuelle des militaires, des policiers et des personnes chargées du maintien de l'ordre.

La directive 89/686, en revanche, poursuit l'objectif de l'harmonisation des législations des États membres, en fixant les conditions de la mise sur le marché et de la libre circulation intracommunautaire ainsi que les exigences essentielles auxquelles les équipements de protection individuelle doivent satisfaire en vue de préserver la santé et d'assurer la sécurité des utilisateurs. Ici, la faculté des États membres de prescrire les exigences adéquates est soumise à deux conditions: que le traité soit respecté et que l'exercice de cette faculté n'implique pas des modifications des équipements de protection individuelle par rapport au régime de la directive. En tout état de cause, ils ne peuvent interdire, restreindre ou entraver la mise sur le marché des équipements ou de leurs composants qui satisfont aux dispositions de la directive et qui sont munis de la marque «CE».

33. Le gouvernement défendeur voit un parallélisme entre l'exception prévue à l'article 39, paragraphe 4, CE, relative aux emplois dans l'administration publique, et celle qui figure à l'annexe I, point 1, de la directive 89/686. Ces deux exceptions

doivent être interprétées strictement, en se limitant aux emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et à ceux qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques. Les compétences attribuées aux corps de pompiers relèvent de la puissance publique, de sorte que la Communauté européenne ne pourrait pas s'immiscer dans l'essence même des prérogatives de puissance publique et dans leur exercice.

34. Là non plus, je ne puis souscrire à la thèse du gouvernement allemand. L'article 39, paragraphe 4, CE exclut du champ d'application de la libre circulation des travailleurs les emplois dans l'administration publique. S'agissant d'une exception à l'une des libertés fondamentales, la Cour l'a limitée à un ensemble d'emplois qui comportent une participation à l'exercice de la puissance publique, parmi lesquels figurent les postes dans les administrations locales¹⁴, et qui supposent, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État, ainsi que la réciprocité des droits et des devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité¹⁵. Les emplois exclus sont uniquement ceux qui, compte tenu des tâches et des responsabilités qui leur sont inhérentes, sont susceptibles de revêtir les caractéristiques des activités spécifiques de l'administration dans les domaines cités.

14 — Arrêt du 26 mai 1982, Commission/Belgique (149/79, Rec. p. 1845, point 7).

15 — Arrêt Commission/Belgique, précité note 8, points 9 et 10, et arrêt du 3 juillet 1986, Lawrie-Blum (66/85, Rec. p. 2121, point 27).

35. Les articles 45, premier alinéa, CE et 55 CE prévoient également des exceptions à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services pour les activités participant à l'exercice de la puissance publique. La Cour les a restreintes aux activités visées par les articles 43 CE et 49 CE qui, par elles-mêmes, comportent une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique¹⁶.

36. Il n'y a pas lieu, néanmoins, d'appliquer à la présente affaire, par analogie, les exceptions prévues pour les personnes et les services, car le chapitre consacré à la libre circulation des marchandises offre, à l'article 30 CE, un large éventail de motifs pouvant justifier les restrictions à l'importation, à l'exportation ou au transit. Toutefois, il est bien connu que la Cour a déclaré que l'article 30 CE n'a pas pour objet de réserver certaines matières à la compétence exclusive des États membres, mais admet seulement que les législations nationales fassent exception au principe de la libre circulation des marchandises dans la mesure où cela est et demeure justifié pour atteindre les objectifs visés par cette disposition. On peut donc en déduire que, lorsque des directives communautaires prévoient l'harmonisation des mesures nécessaires pour garantir la protection de la santé des personnes et des animaux et qu'elles aménagent des procédures de contrôle de leur observation, le recours à l'article 30 CE cesse d'être justifié, de sorte que c'est dans le cadre tracé par les directives d'harmonisation que les contrôles appropriés doivent être effectués et que

les mesures de protection doivent être prises¹⁷.

Étant donné que la directive 89/686 vise à l'harmonisation des législations des États membres concernant les équipements de protection individuelle, afin de garantir leur libre circulation en tant que produits, les seules exceptions permises sont celles que prévoit le texte lui-même, c'est-à-dire celles qui touchent aux équipements réglementés par le droit communautaire, avec les mêmes objectifs de mise sur le marché, de libre circulation intracommunautaire et de sécurité, ainsi que celles qui figurent sur la liste de l'annexe I, qui revêt un caractère exhaustif.

37. Le gouvernement allemand soutient que les États membres disposent d'une marge d'appréciation étendue, non soumise au contrôle juridictionnel, pour donner un contenu à l'exception prévue à l'annexe I, point 1, de la directive 89/686 en ce qui concerne la libre circulation des marchandises. Il prend l'exemple des raisons d'intérêt général énumérées à l'article 30 CE, dont la définition est confiée au droit communautaire, le degré de protection étant laissé aux mains des États membres. La marge de manœuvre dont ils disposent leur permet de déterminer les fonctions des forces de l'ordre qui participent de l'exercice de la puissance publique. En conséquence, la réglementation des équipements

16 — Arrêt du 5 décembre 1989, *Commission/Italie* (C-3/88, Rec. p. 4035, point 13).

17 — Arrêts du 8 novembre 1979, *Denkavit Futtermittel* (251/78, Rec. p. 3369, point 14), et du 12 novembre 1998, *Commission/Allemagne* (C-102/96, Rec. p. I-6871, point 21).

de protection individuelle fabriqués pour les corps de pompiers agissant en tant que forces de l'ordre fait partie intégrante du pouvoir discrétionnaire dont jouissent les États membres pour mettre en œuvre la directive 89/686.

38. Je pourrais être d'accord avec le gouvernement allemand sur le principe, mais je ne saurais partager son avis sur le fond. Il est certain que les États membres possèdent une marge d'appréciation étendue pour organiser le maintien de l'ordre public sur leur territoire, ainsi que la répartition des compétences entre les différents corps et forces de sécurité. Ils disposent également de larges pouvoirs d'appréciation pour définir les exigences applicables aux équipements de protection individuelle conçus et fabriqués spécifiquement pour ces forces de l'ordre, mais uniquement dans la mesure où ces équipements sont exclus du champ d'application de la directive 89/686 par son annexe I, point 1, qui, comme je l'ai déjà indiqué, constitue une exception à l'article 4 — consacrant la libre circulation des équipements de protection individuelle dans la Communauté — exception qui, en tant que telle, doit être interprétée strictement.

Les corps de pompiers n'ayant pas pour mission principale, ni même secondaire, de garantir le maintien de l'ordre public sur le territoire des États membres, on ne peut les qualifier de forces de l'ordre dans le but d'exclure leurs équipements de protection individuelle du champ d'application matériel de la directive 89/686.

39. Selon le gouvernement allemand, l'exception prévue à l'annexe I, point 1, de la directive 89/686 doit respecter la répartition des compétences entre les États membres et la Communauté, ainsi que les principes de subsidiarité et de proportionnalité, énoncés à l'article 5 CE. À ses yeux, l'interprétation que la Commission souhaite donner de cette exception constitue un abus de pouvoir et viole ces dispositions de base. En effet, l'exercice des prérogatives liées à la puissance publique, parmi lesquelles figure la définition des exigences relatives aux équipements de protection, incombe aux États membres. Il s'ensuit que les exceptions prévues par la directive 89/686 s'appliquent à la lumière de ces dispositions du traité et que, en conséquence, ces équipements destinés aux corps de pompiers relèvent de l'exception énoncée à l'annexe I, point 1.

40. Toutefois, en remplissant la fonction qui leur est confiée, les corps de pompiers n'agissent pas dans le cadre de l'exercice de la puissance publique et ne font pas non plus partie des forces du maintien de l'ordre. L'interprétation donnée par la Commission de cette exception ne constitue donc pas un abus de pouvoir et ne viole pas les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

41. De l'avis du gouvernement allemand, il est difficile de distinguer les fonctions des corps de pompiers de celles des forces de l'ordre: d'une part, les premiers se défen-

dent également contre des attaques venues de personnes, car les incendies ne sont pas seulement des phénomènes naturels, mais peuvent être provoqués par des pyromanes ou des terroristes; d'autre part, les forces de l'ordre interviennent dans les catastrophes naturelles comme les feux de forêts et les inondations.

42. Ces affirmations du gouvernement défendeur me laissent perplexe, car la majorité des citoyens ne semblent pas ressentir la même difficulté: si le feu se déclare chez eux ou dans la forêt, ils appellent les pompiers et, lorsque leur intégrité physique ou leurs biens sont menacés, ils s'adressent à la police. Dire que les pompiers se protègent des attaques de pyromanes me semble hors de propos, car ces derniers n'incendient pas les pompiers, mais les biens, de sorte que, lorsqu'il éteint les flammes, le pompier n'a pas besoin d'un équipement de défense individuel contre les agressions des personnes, mais d'un équipement spécifique qui lui permette de travailler avec la plus grande sécurité possible lorsqu'il neutralise un incendie. Il n'est pas non plus déterminant que les forces de l'ordre interviennent pour faire face aux désastres causés par certaines catastrophes, car, en de pareils cas d'urgence, les citoyens collaborent eux aussi, de façon volontaire et désintéressée.

43. Aucun des arguments avancés par la République fédérale d'Allemagne ne m'a convaincu que les équipements de protec-

tion individuelle qu'utilisent les pompiers sont conçus et fabriqués spécifiquement pour les forces de l'ordre. Ils ne sauraient donc relever de l'exception énoncée à l'annexe I, point 1, de la directive 89/686 et, partant, ils doivent circuler librement à l'intérieur de la Communauté.

44. Je considère que la Commission a démontré que la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 1^{er} et 4 de la directive 89/686 en maintenant, dans certains Länder, une législation qui soumet les équipements de protection individuelle destinés aux corps de pompiers à des exigences supplémentaires, bien qu'ils remplissent les conditions énoncées par la directive et qu'ils soient munis de la marque «CE».

En conséquence, le recours de la Commission est fondé et il y a lieu de condamner la République fédérale d'Allemagne.

V — Dépens

45. 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. Étant donné que je propose à la Cour de faire droit au recours de la Commission et qu'il a été conclu à la condamnation de la République fédérale d'Allemagne aux dépens, il y a lieu de mettre ceux-ci à sa charge.

46. La République française, qui est intervenue dans la présente affaire au soutien des conclusions de la République fédérale d'Allemagne, doit supporter ses propres dépens, conformément à l'article 69, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de procédure.

VI — Conclusion

47. Eu égard aux considérations qui précèdent, je suggère à la Cour de:

- «1) déclarer que, en maintenant, dans certains Länder, une législation qui soumet les équipements de protection individuelle destinés aux corps de pompiers à des exigences supplémentaires, bien qu'ils remplissent les conditions énoncées par la directive et qu'ils soient munis de la marque 'CE', la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 1^{er} et 4 de la directive 89/686/CEE du Conseil, du 21 décembre 1989, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux équipements de protection individuelle;
- 2) condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens;
- 3) décider que la République française supporte ses propres dépens.»