

Affaire C-626/21**Demande de décision préjudicielle****Date de dépôt :**

11 octobre 2021

Juridiction de renvoi :

Verwaltungsgerichtshof (Autriche)

Date de la décision de renvoi :

29 septembre 2021

Partie requérante :

Funke sp. z o.o.

Autorité défenderesse devant le Verwaltungsgericht Wien :Landespolizeidirektion Wien

EU 2021/0004/1

Verwaltungsgerichtshof

(Ro 2021/01/0014)

29 septembre 2021

Le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche) [OMISSIS], saisi du recours en « Revision » de la requérante Funke sp. z o.o., établie à 66-600 Lochowice (Pologne) [OMISSIS], contre le jugement du Verwaltungsgericht Wien (tribunal administratif de Vienne, Autriche) du 17 décembre 2020, VGW-101/020/10204/2020-3, ayant pour objet le rejet de demandes relatives à des notifications RAPEX faisant suite à une action de surveillance du marché en vertu du Pyrotechnikgesetz 2010 (loi sur la pyrotechnie de 2010) [autorité administrative défenderesse devant le Verwaltungsgericht : Landespolizeidirektion Wien (direction régionale de la police de Vienne)], a rendu la présente

o r d o n n a n c e :

La Cour de justice de l'Union européenne est saisie à titre préjudiciel, conformément à l'article 267 TFUE, des questions suivantes :

Convient-il d'interpréter

- la directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil, du 3 décembre 2001, relative à la sécurité générale des produits (JO 2002, L 11, p. 4), dans sa rédaction modifiée par le règlement (CE) n° 765/2008 (JO 2008, L 218, p. 30) ainsi que par le règlement (CE) n° 596/2009 (JO 2009, L 188, p. 14), et notamment son article 12 et son annexe II,
 - le règlement (CE) n° 765/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 9 juillet 2008, fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) n° 339/93 du Conseil (JO 2008, L 218, p. 30), et notamment ses articles 20 et 22, ainsi que
 - la décision d'exécution (UE) 2019/417 de la Commission, du 8 novembre 2018, fixant les lignes directrices pour la gestion du système d'échange rapide d'informations de l'Union européenne – « RAPEX » – établi par l'article 12 de la directive 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits ainsi que de son système de notification (JO 2019, L 73, p. 121) en ce sens
1. que le droit d'un opérateur économique à ce qu'une notification RAPEX soit complétée découle directement de ces dispositions ?
 2. que la décision sur une telle demande relève de la compétence de la Commission européenne ?

ou

3. que la décision sur une telle demande relève de la compétence de l'autorité de l'État membre concerné ?

(en cas de réponse affirmative à la question 3)

4. que la protection juridictionnelle (nationale) contre une telle décision est suffisante lorsqu'elle est accordée non pas à tous, mais seulement à l'opérateur économique concerné par la mesure (obligatoire), à l'encontre de la mesure (obligatoire) prise par l'autorité ?

Motifs :

Les faits et la procédure au principal

- 1 Lors d'une action de surveillance du marché effectuée par la direction régionale de la police de Vienne conformément à l'article 27, paragraphe 1, du Pyrotechnikgesetz 2010 (loi sur la pyrotechnie de 2010, ci-après le « PyroTG 2010 ») chez un distributeur d'articles pyrotechniques, il a été constaté que la manipulation de plusieurs articles pyrotechniques en stock chez ce distributeur comportait des risques pour l'utilisateur. Par une décision, une interdiction de vente des générateurs de sons a été prononcée à l'encontre du distributeur

concerné et le rappel de ces articles a été ordonné conformément à l'article 27a, paragraphe 1, point 3, du PyroTG 2010.

- 2 Par la suite, une procédure de notification RAPEX a été lancée par la direction régionale de la police, qui est l'autorité de surveillance du marché en vertu du PyroTG 2010, en ce qui concerne les articles pyrotechniques en cause et les notifications correspondantes ont été envoyées à la Commission européenne (ci-après la « Commission »).
- 3 La requérante en « Revision » [devant le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative)] (ci-après la « requérante ») est un importateur des articles pyrotechniques concernés par les notifications RAPEX (numéros de notification A12/00297/20, A12/00290/20 et A12/00289/20).
- 4 Par lettre du 30 avril 2020, la requérante a adressé à la direction régionale de la police une demande visant à ce que les notifications RAPEX soient complétées et une demande d'accès aux documents en vertu de l'article 17 de l'Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (loi générale relative à la procédure administrative de 1991, ci-après l'« AVG »). Dans ce contexte, la requérante a demandé que les notifications RAPEX susmentionnées soient complétées par l'ajout des numéros de lot (« badge number ») des articles pyrotechniques en cause ; elle a également demandé à avoir accès aux documents de la procédure de notification RAPEX, et notamment à l'évaluation du niveau de risque des produits visés par les notifications RAPEX A12/00289/20, A12/00290/20 et A12/00297/20.
- 5 Par le jugement attaqué du Verwaltungsgericht Wien (tribunal administratif de Vienne), tant la demande d'accès aux documents de la procédure de notification RAPEX que la demande visant à l'insertion de compléments dans les notifications RAPEX ont été rejetées en l'espèce (à la suite du recours de la requérante contre la décision relative à ces demandes prise par la direction régionale de la police le 29 juin 2020) [OMISSIS]. Le recours en « Revision » devant le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) a été déclaré recevable [OMISSIS].
- 6 Dans les motifs de son jugement, le Verwaltungsgericht (tribunal administratif), après avoir établi les faits susmentionnés et exposé le déroulement de la procédure, a indiqué en substance que la procédure de notification RAPEX débute lorsque l'autorité de surveillance du marché a connaissance d'un fait pertinent pour le RAPEX. C'est uniquement en présence d'une situation transfrontalière qu'il y a lieu de procéder à la « notification d'alerte rapide » prévue dans le cadre de ce système. En tant qu'autorité de surveillance du marché en vertu du PyroTG 2010, la direction régionale de la police avait agi dans l'exercice de la puissance publique. Cette action administrative est cependant distincte d'un acte administratif (décision). Les notifications dans le cadre du système d'alerte rapide RAPEX relèvent de la catégorie des actes matériels (à savoir de simples actions administratives visant un résultat effectif). En droit constitutionnel, le contrôle de tels actes par le juge administratif est uniquement prévu dans le cadre des

articles 131 et 132 du Bundes-Verfassungsgesetz (loi constitutionnelle fédérale, ci-après le « B-VG ») (note : aux termes de l'article 132, paragraphe 1, point 1, du B-VG, seul celui qui prétend être lésé dans ses droits par une décision d'une autorité administrative peut former un recours pour illégalité de cette décision devant le tribunal administratif).

- 7 Toujours selon le Verwaltungsgericht (tribunal administratif), la protection juridictionnelle qui est requise par le considérant 37 de la directive 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits est garantie, en principe, par la possibilité d'attaquer devant les tribunaux administratifs (puis devant les juridictions de droit public) les mesures administratives qui sous-tendent la procédure de notification RAPEX. Le point de savoir si le droit d'introduire une demande a été accordé aux opérateurs économiques tels que la requérante (et donc au producteur ou à l'importateur d'un produit) dans l'ordre juridique autrichien pour ce qui est des aspects soulevés, qui ont trait à l'accès aux documents et à l'insertion de compléments dans la notification RAPEX, ne peut pas être déduit des dispositions légales. Toutefois, la décision d'exécution (UE) 2019/417 de la Commission (ci-après les « lignes directrices RAPEX ») ne fournit pas non plus d'indication quant à l'existence d'un droit d'introduire une demande ou d'une qualité de partie de la requérante dans la procédure de notification RAPEX.
- 8 Le recours en « Revision » a été déclaré recevable, car il n'existait pas de jurisprudence du Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) sur la question du droit d'introduire une demande en ce qui concerne l'action de l'administration dans le cadre de la procédure de notification RAPEX.
- 9 Le recours formé par la requérante contre ce jugement auprès du Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle, Autriche) a été rejeté par ce dernier dans sa décision du 24 février 2021, E 367/2021-5, et transféré au Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) conformément à l'article 144, paragraphe 3, du B-VG. Le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle) a notamment indiqué à cet égard :

« Il n'est pas nécessaire de procéder à une analyse spécifique en droit constitutionnel pour répondre aux questions soulevées, en particulier celle de savoir si la requérante a la qualité de partie en ce qui concerne sa demande visant à ce qu'une notification dans le cadre du système d'échange rapide d'informations (RAPEX) soit complétée. »
- 10 La requérante a ensuite formé le présent recours en « Revision » ordinaire.
- 11 Dans le cadre de son recours en « Revision », la requérante soutient en substance qu'elle est directement concernée au fond, en sa qualité d'opérateur économique, par l'action administrative de la direction régionale de la police dans l'exercice de la puissance publique et qu'elle jouit donc des droits d'une partie en vertu du droit autrichien de la procédure administrative (article 8 de l'AVG). Selon elle, le droit de consulter les documents relatifs aux notifications RAPEX en découle

également (conformément à l'article 17 de l'AVG). Il n'existe pas de jurisprudence du Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) sur le droit d'introduire une demande en ce qui concerne l'action de l'administration dans le cadre de la procédure de notification RAPEX. En particulier, il n'existe pas de jurisprudence sur la question de savoir si le droit de la requérante de demander, en sa qualité d'opérateur économique concerné, qu'une notification RAPEX soit rectifiée, complétée ou retirée peut être déduit directement des lignes directrices RAPEX. Il n'existe pas non plus de jurisprudence sur la question de savoir si une protection juridictionnelle suffisante est garantie en ce qui concerne l'action de l'administration dans le cadre de la procédure de notification RAPEX. Ce sont précisément les mesures prises dans le cadre de la procédure de notification RAPEX qui ont directement porté atteinte à la possibilité pour la requérante, en tant qu'opérateur économique, de vendre ses produits sur les marchés autrichien et européen. Cette question est d'une importance fondamentale car, comme la requérante l'a indiqué, il n'existe pas de jurisprudence du Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) et le refus de toute protection juridictionnelle dans la procédure administrative de notification RAPEX revêt une importance qui va au-delà du cas individuel, car la protection juridictionnelle serait également refusée à tout opérateur économique dans le cadre d'une procédure de notification RAPEX.

- 12 Dans ce contexte, la requérante propose de saisir la Cour de plusieurs questions préjudicielles qui portent sur le point de savoir si la qualité de partie d'un opérateur économique, une protection juridictionnelle suffisante de l'opérateur économique contre toute atteinte découlant d'une notification RAPEX, un droit de l'opérateur économique d'introduire une demande visant à ce que la notification RAPEX soit complétée, rectifiée ou retirée ou une protection juridictionnelle suffisante à l'encontre de notifications RAPEX inexacts résultent directement des lignes directrices RAPEX.
- 13 Dans son mémoire en réponse, la direction régionale de la police soutient en substance qu'elle a retiré les articles pyrotechniques du marché à l'égard du distributeur. Le distributeur était donc libre d'attaquer cette décision et, partant, d'attaquer la mesure administrative devant les tribunaux administratifs et les juridictions de droit public. En ce qui concerne les points 3.4.3 et 3.4.3.5 des lignes directrices RAPEX, la direction régionale de la police fait valoir que, sur la base de ces fondements juridiques, la requérante avait la possibilité, à n'importe quel stade de la procédure RAPEX, de s'adresser à l'organe compétent, à savoir, selon la direction régionale de la police, la Commission, afin que la notification RAPEX effectuée soit rectifiée ou complétée. En outre, conformément au point 3.4.7.1. des lignes directrices RAPEX, la Commission peut procéder au retrait permanent d'une notification de RAPEX.

Les dispositions pertinentes (de l'avis du Verwaltungsgerichtshof) du droit de l'Union

- 14 La directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil, du 3 décembre 2001, relative à la sécurité générale des produits (JO 2002, L 11, p. 4), dans sa

rédaction modifiée par le règlement (CE) n° 765/2008 (JO 2008, L 218, p. 30) et par le règlement (CE) n° 596/2009 (JO 2009, L 188, p. 14) (ci-après la « DSGP »), prévoit notamment :

« considérant ce qui suit :

[...]

(37) Il est nécessaire que les États membres prévoient des moyens de recours appropriés devant les juridictions compétentes en ce qui concerne les mesures prises par les autorités compétentes qui restreignent la mise sur le marché ou imposent le retrait ou le rappel d'un produit.

[...]

Article 2

Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

e) “producteur”

[...]

(ii) [...] ou, en l'absence de représentant établi dans la Communauté, l'importateur du produit ;

[...]

f) “distributeur” : tout professionnel de la chaîne de commercialisation dont l'activité n'a pas d'incidence sur les caractéristiques de sécurité du produit ;

g) “rappel” : toute mesure visant à obtenir le retour d'un produit dangereux que le producteur ou le distributeur a déjà fourni au consommateur ou mis à sa disposition ;

[...]

CHAPITRE V

Échanges d'informations et situations d'intervention rapide

[...]

Article 12

1. Lorsqu'un État membre adopte ou décide d'adopter, de recommander ou de convenir avec les producteurs et les distributeurs, sur une base volontaire ou obligatoire, des mesures ou actions visant à empêcher, à limiter ou à soumettre à

des conditions particulières la commercialisation ou l'utilisation éventuelle, sur son propre territoire, de produits en raison d'un risque grave, il le notifie immédiatement à la Commission par le RAPEX. Il informe immédiatement la Commission de la modification ou de la levée de toute mesure et action en question.

[...]

2. À la réception de ces notifications, la Commission en vérifie la conformité au présent article et aux prescriptions applicables au fonctionnement du RAPEX et les transmet aux autres États membres qui, à leur tour, communiquent immédiatement à la Commission les mesures prises.

3. Les procédures détaillées concernant le RAPEX figurent à l'annexe II. Elles sont adaptées par la Commission. Ces mesures, qui visent à modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 15, paragraphe 5.

[...]

ANNEXE II

PROCÉDURES POUR L'APPLICATION DU RAPEX ET DES LIGNES DIRECTRICES POUR LES NOTIFICATIONS

1. Le RAPEX couvre les produits, tels que définis à l'article 2, point a), qui présentent un risque grave pour la santé et la sécurité des consommateurs.
[...]

2. Le RAPEX vise essentiellement à réaliser un échange d'informations rapide en présence d'un risque grave. Les lignes directrices visées au point 8 définissent des critères précis pour mettre en évidence les risques graves.

3. Les États membres de notification au titre de l'article 12 donnent toutes les informations disponibles. En particulier, la notification contient les informations mentionnées dans les lignes directrices visées au point 8, et au minimum :

a) les informations permettant d'identifier le produit ;

[...]

c) la nature et la durée des mesures prises ou des actions engagées, ou des mesures ou des actions décidées, le cas échéant ;

[...]

Ces informations doivent être transmises au moyen du formulaire type de notification prévu à cet effet et selon les modalités précisées dans les lignes directrices visées au point 8.

[...]

5. La Commission vérifie, dans les plus brefs délais possibles, la conformité aux dispositions de la directive des informations reçues dans le cadre du RAPEX et, lorsqu'elle le juge nécessaire et de manière à évaluer la sécurité du produit, elle peut procéder à une enquête de sa propre initiative. Au cas où une telle enquête est entreprise, les États membres doivent fournir à la Commission les informations demandées dans toute la mesure du possible.

[...]

7. Les États membres informent sans délai la Commission de toute modification ou de la levée de la/des mesure(s) ou action(s) en question.
8. La Commission établit et met à jour régulièrement, conformément à la procédure prévue à l'article 15, paragraphe 3, des lignes directrices concernant la gestion du RAPEX par la Commission et les États membres.

[...]

10. La responsabilité des informations fournies incombe à l'État membre de notification.

[...] »

- 15 Le règlement (CE) n° 765/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 9 juillet 2008, fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) n° 339/93 du Conseil (JO 2008, L 218, p. 30) prévoit notamment :

« Article 2

Définitions

Les définitions ci-après sont applicables aux fins du présent règlement :

[...]

5. "importateur" : toute personne physique ou morale établie dans la Communauté qui met un produit provenant d'un pays tiers sur le marché communautaire ;
6. "distributeur" : toute personne physique ou morale faisant partie de la chaîne d'approvisionnement, autre que le fabricant ou l'importateur, qui met un produit à disposition sur le marché ;

7. “opérateurs économiques” : le fabricant, le mandataire, l’importateur et le distributeur ;

[...]

Article 20

Produits présentant un risque grave

1. Les États membres garantissent que les produits présentant un risque grave nécessitant une intervention rapide, y compris un risque grave dont les effets ne sont pas immédiats, soient rappelés ou retirés, ou fassent l’objet de restrictions quant à leur mise à disposition sur leur marché, et à ce que la Commission soit avertie sans délai conformément à l’article 22.

[...]

Article 22

Échange d’informations – Système communautaire d’échange rapide d’informations

1. Lorsqu’un État membre prend ou entend prendre des mesures conformément à l’article 20 et considère que les raisons ou les effets de ces mesures dépassent les frontières de son territoire, il informe immédiatement la Commission desdites mesures, conformément au paragraphe 4 du présent article. Il informe également la Commission sans délai de toute modification ou retrait de ces mesures.

[...]

3. Les informations fournies conformément aux paragraphes 1 et 2 comprennent tous les détails disponibles, en particulier en ce qui concerne les données requises pour l’identification du produit, l’origine et la chaîne d’approvisionnement, les risques liés, la nature et la durée de la mesure nationale adoptée et toute mesure volontaire prise par les opérateurs économiques.

4. Le système de surveillance du marché et d’échange d’informations visé à l’article 12 de la directive 2001/95/CE est utilisé aux fins des paragraphes 1, 2 et 3. L’article 12, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive 2001/95/CE s’applique mutatis mutandis. »

- 16 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) prévoit notamment :

« *Article 3*

Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

10. “importateur”, toute personne physique ou morale établie dans l’Union qui met un article pyrotechnique provenant d’un pays tiers sur le marché de l’Union ;
11. “distributeur”, toute personne physique ou morale faisant partie de la chaîne d’approvisionnement, autre que le fabricant ou l’importateur, qui met un article pyrotechnique à disposition sur le marché ;
12. “opérateurs économiques”, le fabricant, l’importateur et le distributeur ;

[...]

Article 38

Surveillance du marché de l’Union et contrôle des articles pyrotechniques entrant sur le marché de l’Union

[...]

2. L’article 15, paragraphe 3, et les articles 16 à 29 du règlement (CE) n° 765/2008 s’appliquent aux articles pyrotechniques.

[...]

Article 39

Procédure applicable aux articles pyrotechniques présentant un risque au niveau national

1. Lorsque les autorités de surveillance du marché d’un État membre ont des raisons suffisantes de croire qu’un article pyrotechnique présente un risque pour la santé ou la sécurité des personnes ou pour d’autres aspects relatifs à la protection de l’intérêt public couvertes par la présente directive, elles effectuent une évaluation de l’article pyrotechnique en cause en tenant compte de toutes les exigences pertinentes énoncées dans la présente directive. Les opérateurs économiques concernés apportent la coopération nécessaire aux autorités de surveillance du marché à cette fin.

[...]

4. Lorsque l’opérateur économique en cause ne prend pas des mesures correctives adéquates dans le délai visé au paragraphe 1, deuxième alinéa, les autorités de surveillance du marché adoptent toutes les mesures provisoires appropriées pour interdire ou restreindre la mise à disposition de l’article pyrotechnique sur leur marché national, pour le retirer de ce marché ou pour le rappeler.

[...] »

- 17 La décision d'exécution (UE) 2019/417 de la Commission, du 8 novembre 2018, fixant les lignes directrices pour la gestion du système d'échange rapide d'informations de l'Union européenne – « RAPEX » – établi par l'article 12 de la directive 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits ainsi que de son système de notification (JO 2019, L 73, p. 121) (ci-après les « lignes directrices RAPEX ») prévoit notamment :

« *Article premier*

Les lignes directrices pour la gestion du système d'échange rapide d'informations de l'Union européenne – "RAPEX" – établi par l'article 12 de la directive 2001/95/CE ainsi que de son système de notification sont définies dans l'annexe de la présente décision.

[...]

ANNEXE

LIGNES DIRECTRICES POUR LA GESTION DU SYSTÈME D'ÉCHANGE RAPIDE D'INFORMATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE – "RAPEX" – ÉTABLI PAR L'ARTICLE 12 DE LA DIRECTIVE 2001/95/CE (DIRECTIVE RELATIVE À LA SÉCURITÉ GÉNÉRALE DES PRODUITS) AINSI QUE DE SON SYSTÈME DE NOTIFICATION

PARTIE I

CHAMP D'APPLICATION ET DESTINATAIRES DES LIGNES DIRECTRICES

[...]

4. Mesures

4.1. Types de mesures

[...]

Aux fins des présentes lignes directrices, les mesures obligatoires et les mesures volontaires sont définies comme suit :

- a) **Mesure obligatoire** : mesure prévue ou adoptée, souvent par voie de décision administrative, par les autorités d'un État membre en vue d'obliger un opérateur économique à engager une action préventive, corrective ou restrictive concernant un produit spécifique mis sur le marché par celui-ci.
- b) **Mesure volontaire** :

- i) mesure préventive ou restrictive prise par un opérateur économique sur une base volontaire, c'est-à-dire sans aucune intervention d'une autorité d'un État membre ;
- ii) les recommandations et accords conclus par les autorités des États membres avec les opérateurs économiques dans leurs domaines d'activité respectifs ; cette dernière catégorie comprend les accords qui n'ont pas été consignés par écrit et qui débouchent sur l'adoption de mesures préventives ou restrictives par des opérateurs économiques dans leurs domaines d'activité respectifs concernant un produit qu'ils ont mis sur le marché et qui présente un risque grave.

[...]

5. Niveaux de risque

[...]

5.4. Autorité chargée de l'évaluation

L'évaluation des risques est toujours réalisée ou vérifiée par l'autorité qui, dans un État membre, a enquêté sur un produit dangereux et pris les mesures appropriées ou qui a contrôlé les mesures volontaires prises par un opérateur économique à l'égard d'un produit présentant un risque.

En coopération avec l'autorité compétente, le point de contact RAPEX (voir partie II, point 5.1) lève tout doute éventuel avant de transmettre la notification par l'application RAPEX.

[...]

PARTIE II

SYSTÈME D'ÉCHANGE RAPIDE D'INFORMATIONS DE L'UE – "RAPEX" – ÉTABLI PAR L'ARTICLE 12 DE LA DIRECTIVE RELATIVE À LA SÉCURITÉ GÉNÉRALE DES PRODUITS

[...]

2. Critères de notification

[...]

2.1. Participation obligatoire à RAPEX : article 12 de la DSGP et article 22 du règlement (CE) n° 765/2008

En vertu de la DSGP et du règlement (CE) n° 765/2008, la participation des États membres à RAPEX est obligatoire. Conformément à l'article 12 de la DSGP et à l'article 22 du règlement (CE) n° 765/2008, les États membres sont juridiquement

tenus de notifier à la Commission les mesures tant obligatoires que volontaires lorsque les quatre critères de notification suivants sont remplis :

- a) le produit concerné relève du champ d'application de la DSGP ou du règlement (CE) n° 765/2008 ;
- b) le produit concerné fait l'objet de mesures destinées à prévenir, à limiter ou à soumettre à des conditions particulières sa commercialisation ou son utilisation ("mesures préventives et restrictives") ;
- c) le produit présente un risque grave pour la santé et la sécurité des consommateurs ou, dans le cas de produits relevant du règlement (CE) n° 765/2008, un risque grave également pour d'autres intérêts publics pertinents des utilisateurs finals ;
- d) il ne peut être exclu que le risque grave pour la santé et la sécurité des consommateurs ou, dans le cas de produits relevant du règlement (CE) n° 765/2008, le risque grave également pour d'autres intérêts publics pertinents des utilisateurs finals produise des effets dépassant le territoire de l'État membre de notification.

[...]

3. *Notifications*

[...]

3.2. **Contenu des notifications**

3.2.1. *Étendue des données*

Les notifications envoyées à la Commission par l'application RAPEX contiennent notamment des informations de type suivant :

- a) des informations permettant d'identifier le produit notifié : catégorie de produit, nom du produit, marque, numéro de modèle et/ou de type, code-barres, numéro de lot ou de série, code des douanes, description du produit et de son emballage, ainsi que des photos du produit, de son emballage et des étiquettes qu'il comporte. La description détaillée et précise du produit est essentielle pour la surveillance du marché et la mise en application de la législation, car elle permet aux autorités nationales d'identifier le produit notifié, de le distinguer d'autres produits disponibles sur le marché qui relèvent d'un type ou d'une catégorie identique ou similaire ainsi que de le localiser sur le marché et de prendre des mesures appropriées ;

[...]

3.2.2. *Exhaustivité des données*

Les notifications devraient être aussi complètes que possible. Les éléments qui doivent figurer dans la notification sont énumérés à l'annexe 1 des présentes lignes directrices et sont inclus dans l'application RAPEX. Toutes les rubriques du formulaire de notification devraient être complétées avec les données ad hoc. Lorsque les informations requises ne sont pas disponibles au moment de l'envoi d'une notification, l'État membre de notification l'indique et l'explique clairement dans le formulaire. Il actualise sa notification dès qu'il prend connaissance de ces informations manquantes. La notification mise à jour est examinée par la Commission avant d'être validée et diffusée par l'intermédiaire du système.

[...]

Lorsque les informations requises par les présentes lignes directrices ne sont en partie pas disponibles, les États membres doivent néanmoins respecter les délais fixés et ne pas différer l'envoi d'une notification RAPEX concernant un produit qui présente un risque mortel pour la santé et la sécurité des consommateurs ou d'autres utilisateurs finals et/ou lorsqu'une notification RAPEX exige des États membres qu'ils prennent des mesures de toute urgence.

[...]

3.2.3. *Actualisation des données*

L'État membre de notification informe la Commission (dans les plus brefs délais et, en tout état de cause, dans les délais fixés à l'annexe 4 des présentes lignes directrices) de toute évolution nécessitant de modifier une notification diffusée au moyen de l'application RAPEX. En particulier, les États membres informent la Commission de tout changement (à la suite, par exemple, d'une décision de justice dans le cadre d'une procédure d'appel) concernant le statut des mesures notifiées, l'évaluation des risques et la confidentialité.

La Commission examine les informations fournies par l'État membre de notification et actualise les données correspondantes dans l'application RAPEX et, s'il y a lieu, sur le site web RAPEX.

3.2.4. *Responsabilité quant aux informations diffusées*

La responsabilité quant aux informations fournies incombe à l'État membre de notification [OMISSIS].

L'État membre de notification et l'autorité nationale compétente veillent à l'exactitude de toutes les données diffusées par l'intermédiaire de l'application RAPEX, de façon à éviter toute confusion avec des produits similaires de la même catégorie ou du même type disponibles sur le marché de l'UE.

La ou les autorités participant à la procédure de notification (en réalisant l'évaluation des risques liés au produit notifié ou en fournissant des informations sur les circuits de distribution, par exemple) sont responsables des informations

transmises au moyen de l'application RAPEX. Le point de contact RAPEX vérifie et valide toutes les notifications reçues de la part des autorités compétentes avant de les transmettre à la Commission (voir également partie II, point 5.1).

Toute action de la Commission, telle que l'examen et la validation des notifications, ainsi que leur diffusion via l'application RAPEX et leur publication sur le site web RAPEX, n'implique en rien qu'elle assume une quelconque responsabilité quant aux informations transmises, laquelle incombe à l'État membre de notification.

3.3. Acteurs et rôles intervenant dans la procédure de notification

Les parties participant à la procédure de notification et leurs responsabilités à cet égard sont les suivantes.

3.3.1. Opérateurs économiques

Les opérateurs économiques ne participent pas directement à la transmission de notifications dans l'application RAPEX.

Toutefois, dans le cas d'un produit présentant un risque, les opérateurs économiques informent immédiatement les autorités compétentes de tous les États membres dans lesquels le produit a été diffusé. Les conditions et les détails afférents à la communication de telles informations sont établis à l'annexe I de la DSGP.

[...]

3.3.2. Autorités des États membres

Les autorités des États membres notifient à la Commission, en passant par l'application RAPEX, toute mesure tant obligatoire que volontaire prise sur leur propre territoire contre des produits présentant un risque.

Les États membres répartissent les tâches relatives à la création, à la transmission et au suivi des notifications dans RAPEX.

[...]

3.4. Déroulement des opérations

3.4.1. Création d'une notification

3.4.1.1. Par une autorité nationale

Selon les modalités nationales, différentes autorités nationales associées à la procédure RAPEX (autorités de surveillance des marchés locales/régionales, autorités chargées du contrôle des frontières extérieures, etc.) peuvent être autorisées à créer une notification.

[...]

3.4.3. *Examen des notifications par la Commission*

La Commission vérifie toutes les notifications reçues par l'application RAPEX avant de les transmettre aux États membres afin de s'assurer qu'elles sont exactes et complètes.

[...]

3.4.3.2. Exhaustivité

Lorsque l'exactitude d'une notification est confirmée, la Commission vérifie qu'elle est complète. Les points 3.2.1 et 3.2.2 de la partie II des présentes lignes directrices servent de références à cet égard. Une attention particulière est réservée aux parties de la notification qui concernent l'identification du produit, la description du risque, les mesures prises, la traçabilité et les circuits de distribution.

[...]

3.4.3.4. Demandes d'informations complémentaires

Si, lors de l'examen, la Commission s'interroge à propos d'une notification, elle peut en suspendre la validation et demander un complément d'informations ou des précisions à l'État membre de notification. Ce complément d'informations est communiqué par l'État membre dans le délai mentionné dans la demande d'informations de la Commission.

[...]

3.4.4. *Validation et diffusion des notifications*

La Commission valide toutes les notifications jugées exactes et complètes après examen et les diffuse au moyen de l'application RAPEX dans les délais prévus à l'annexe 5 des présentes lignes directrices.

Lorsque, au cours de l'examen, une demande d'informations complémentaires ou de précisions a été envoyée à l'État membre de notification (suivie d'un éventuel rappel), la Commission peut prendre les décisions suivantes :

- a) une fois fournies les informations complémentaires ou les précisions demandées, la Commission réexamine la notification et peut la valider avec l'éventuel changement de classification requis (par exemple de "notification pour information" à "notification au titre de l'article 12"), ou la laisser en suspens dans l'attente d'autres précisions ;
- b) lorsque les informations complémentaires ou les précisions demandées n'ont pas été fournies dans le délai prévu ou sont insuffisantes, la Commission

prend une décision sur la base des informations fournies et, selon le cas, peut soit la valider après modification de la classification (par exemple de “notification au titre de l’article 12” à “notification pour information”), soit décider de ne pas la valider.

[...]

3.4.5. *Publication de notifications*

3.4.5.1. Règle générale concernant la divulgation des informations

Le public est en droit d’être informé des produits qui présentent un risque. Pour satisfaire à cette obligation, la Commission met en ligne, sur le site web RAPEX, un résumé des nouvelles notifications [OMISSIS].

[...]

3.4.7. *Retrait/suppression de notifications*

3.4.7.1. Retrait permanent d’une notification de RAPEX

Les notifications diffusées par l’application RAPEX sont conservées dans le système pour une période indéterminée. La Commission peut toutefois procéder au retrait permanent d’une notification de RAPEX dans les situations exposées dans le présent chapitre.

3.4.7.1.1. Situations dans lesquelles le retrait d’une notification transmise ou validée est possible

- a) Il est établi qu’un ou plusieurs des critères applicables aux notifications [OMISSIS] ne sont pas remplis, de sorte qu’une notification ne se justifie pas. Ceci concerne en particulier les cas où il est prouvé que l’évaluation initiale des risques n’a pas été réalisée correctement et que le produit concerné ne présente pas de risque. Sont aussi concernées les situations dans lesquelles les mesures notifiées ont fait l’objet d’un recours fructueux en justice ou dans le cadre d’autres procédures et ne sont dès lors plus valables.

[...]

3.4.7.1.2. Demande de retrait permanent ou de retrait provisoire par les États membres

La Commission ne peut retirer une notification de RAPEX qu’à la demande de l’État membre de notification, étant donné que ce dernier assume l’entière responsabilité des informations transmises par le système. Les autres États membres sont néanmoins encouragés à informer la Commission de tout élément de fait pouvant justifier un tel retrait.

[...]

[OMISSIS] »

Les dispositions pertinentes du droit national

- 18 Le Bundesgesetz, mit dem polizeiliche Bestimmungen betreffend pyrotechnische Gegenstände und Sätze sowie das Böllerschießen erlassen werden (Pyrotechnikgesetz 2010 – PyroTG 2010) (loi fédérale portant adoption de dispositions de police relatives aux articles pyrotechniques et aux ensembles d'articles pyrotechniques ainsi qu'au tir de coups de canon, aussi appelée loi sur la pyrotechnie de 2010 ou PyroTG 2010), publié au BGBl. I, 131/2009, prévoit notamment, dans sa version publiée au BGBl. I, 32/2018 :

« Définitions

Article 4. Les définitions suivantes s'appliquent dans le domaine d'application de la présente loi fédérale :

[...]

10. distributeur : toute personne physique ou morale faisant partie de la chaîne d'approvisionnement, autre que le fabricant ou l'importateur, qui, dans le cadre de son activité, met un article pyrotechnique ou un ensemble d'articles pyrotechniques à disposition sur le marché de l'Union ;

[...]

12. importateur : toute personne physique ou morale établie dans l'Union qui, dans le cadre de son activité, met pour la première fois sur le marché de l'Union un article ou un set pyrotechnique provenant d'un pays tiers ;

[...]

21. rappel : toute mesure visant à obtenir le retour d'un article pyrotechnique ou d'un ensemble d'articles pyrotechniques qui a déjà été mis à la disposition de l'utilisateur final ;

[...]

27. opérateurs économiques : le fabricant, l'importateur et le distributeur.

[...]

Compétence

Article 5. (1) L'autorité compétente au sens de la présente loi fédérale est l'autorité administrative du district et, sur le territoire d'une commune pour laquelle la direction régionale de la police est également l'autorité de sécurité de première instance, la direction régionale de la police.

[...]

Recours

Article 6. Le tribunal administratif régional statue sur les recours contre les décisions prises en vertu de la présente loi fédérale.

[...]

Surveillance du marché

Article 27. (1) L'autorité compétente est chargée de la surveillance du marché en vue de vérifier que seuls des articles pyrotechniques et des ensembles d'articles pyrotechniques conformes aux exigences de la présente loi fédérale soient mis sur le marché et mis à disposition. Elle est autorisée à procéder aux enquêtes et aux actions nécessaires dans les locaux des opérateurs économiques, tels que, notamment, pénétrer dans les sites de production, les entrepôts et autres locaux commerciaux, prélever gratuitement des échantillons et consulter les documents commerciaux pertinents.

[...]

Mesures de surveillance

Article 27a. (1) Les mesures de surveillance de l'autorité compétente au titre de l'article 27 sont des ordres

[...]

3. de rappel.

(2) Les mesures de surveillance visées au paragraphe 1, points 2 et 3, peuvent être prises par toute autorité compétente dans le ressort de laquelle sont mis sur le marché ou mis à disposition des articles pyrotechniques ou des ensembles d'articles pyrotechniques qui doivent faire l'objet d'une telle mesure, avec effet pour l'activité de l'opérateur économique sur l'ensemble du territoire fédéral. »

- 19 Le Bundesgesetz zum Schutz vor gefährlichen Produkten (Produktsicherheitsgesetz 2004 – PSG 2004) (loi fédérale sur la protection contre les produits dangereux, aussi appelée loi de 1994 sur la sécurité des produits – ci-après le « PSG 1994 »), publié au BGBl. I, 16/2005, prévoit notamment, dans sa version publiée au BGBl. I, 32/2018 :

« Champ d'application et application subsidiaire

Article premier. La présente loi fédérale régit les exigences de sécurité des produits, les obligations de ceux qui mettent les produits sur le marché et les mesures administratives dans le but, notamment, de protéger la vie et la santé des personnes contre les risques que présentent les produits dangereux.

[...]

Article 2. [...]

(2) Si des exigences de sécurité des produits au sens de l'article 3, point 1, sont établies dans des instruments administratifs fédéraux spécifiques, la présente loi fédérale ne s'applique qu'aux aspects, risques ou catégories de risques qui ne sont pas réglementés conformément à l'objectif de la présente loi fédérale dans les instruments administratifs fédéraux concernés. En outre, les dispositions des articles 7 à 29 sont applicables dans tous les cas où les instruments administratifs fédéraux spécifiques ne contiennent pas de dispositions correspondantes.

[...]

Habilitation à l'échange international de données

Article 10. (1) Le ministre fédéral de la Sécurité sociale, des Générations et de la Protection des consommateurs communique aux autorités prévues par les traités internationaux, dans les délais fixés, des informations sur les produits dangereux ainsi que les mesures visées aux articles 11, 15 et 16. Cela s'applique en particulier aux procédures de notification conformément aux articles 11 et 12 de la directive 2001/95/CE et aux articles 22 et 23 du règlement (CE) n° 765/2008.

[...] »

Sur le droit de poser une question à titre préjudiciel

20 [développements y afférents]

21 [développements y afférents]

Explications relatives aux questions préjudicielles

Observation liminaire

22 Le système RAPEX (système communautaire d'échange rapide d'informations sur les produits dangereux non alimentaires), prévu par la directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil, du 3 décembre 2001, relative à la sécurité générale des produits (JO 2002, L 11, p. 4), « associe la Commission et les autorités de protection des consommateurs des États membres ainsi que des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen. Il permet à la Commission d'établir et de publier chaque semaine une liste de produits présentant un risque grave pour la santé et la sécurité des consommateurs, sur notification des autorités nationales » (voir arrêt du 26 janvier 2017, GGP Italy/Commission, T- 474/15, EU:T:2017:36, point 12).

23 Comme cela a été indiqué dans l'exposé des faits et dans le cadre de l'affaire au principal, le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) est confronté à une décision relative à une demande adressée par un opérateur économique à la

Commission afin qu'une notification RAPEX soit complétée conformément aux dispositions susmentionnées du droit de l'Union.

- 24 Il ressort des circonstances de l'affaire au principal que la requérante est l'importateur des articles pyrotechniques concernés et que la mesure (obligatoire) a été prise à l'égard du distributeur [voir, pour ce qui est de l'importateur et du distributeur en tant qu'opérateurs économiques, article 2, sous a) et f) de la DSGP, article 2, points 5 à 7, du règlement n° 765/2008, article 3, points 10 à 12, de la directive 2013/29 ainsi que, en droit autrichien, article 4, points 10, 12 et 27, du PyroTG 2010].
- 25 En ce qui concerne le droit national (autrichien), il convient de préciser, à titre liminaire, que la présente mesure concernant les articles pyrotechniques pourrait être fondée sur l'article 27a du PyroTG 2010, qui vise le rappel au paragraphe 1, point 3. Cette disposition permet à l'autorité compétente d'ordonner à l'opérateur économique de rappeler un article pyrotechnique. Un rappel doit être effectué si l'article pyrotechnique dangereux a déjà atteint l'utilisateur final [OMISSIS].
- 26 En droit autrichien, l'autorité de surveillance du marché compétente en l'espèce est la direction régionale de la police (voir articles 5 et 27 du PyroTG 2010). Une protection juridictionnelle contre une mesure de surveillance prise existe, dès lors qu'un recours contre de telles décisions peut être introduit devant le Landesverwaltungsgericht (tribunal administratif régional) (article 6 du PyroTG 2010). Il découle du PSG 2004 que la sécurité des produits peut être réglementée, en Autriche, par des instruments administratifs fédéraux spécifiques tels que, en l'espèce, le PyroTG 2010 pour les articles pyrotechniques (voir article 2, paragraphe 2, du PSG 2004). Le point de contact compétent pour la procédure de notification RAPEX est le ministre fédéral de la Sécurité sociale, des Générations et de la Protection des consommateurs [voir article 10, paragraphe 1, du PSG 2004 ; devenu, depuis la Bundesministerienengesetz-Novelle 2020 (modification de la loi sur les ministères fédéraux en 2020), BGBl. I, 8, le ministre fédéral des Affaires sociales, de la Santé, de l'Aide à la personne et de la Protection des consommateurs].
- 27 Le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) part du principe que les articles pyrotechniques considérés en l'espèce sont des produits auxquels les lignes directrices RAPEX sont applicables. Cela est d'ailleurs également confirmé par l'article 38, paragraphe 2, de la directive 2013/29, en vertu duquel l'article 22 du règlement n° 765/2008 et, partant, la procédure de notification RAPEX (conformément à l'article 12 de la DSGP) s'appliquent aux articles pyrotechniques.
- 28 Par ailleurs, le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) constate que les articles pyrotechniques en cause ont fait l'objet d'une publication (sous la forme de « Safety Gate Alerts ») par la Commission sous les n°s A12/00290/20, A12/00289/20 et A12/00297/20 sur la base des notifications RAPEX.

- 29 La notification RAPEX est comprise par le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) comme étant (en droit autrichien) un acte matériel. Selon la jurisprudence de la juridiction de céans, il faut entendre par là un comportement de fait de l'autorité, tel que la délivrance d'un document, l'octroi d'un accès aux documents ou la fourniture de renseignements [voir Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative), arrêt du 24 mai 2018, Ro 2017/07/0026, et jurisprudence citée]. L'autorité qui refuse d'accomplir un acte matériel demandé doit le faire par une décision lorsque le demandeur a droit à ce qu'il soit statué sur sa demande par une décision [voir Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative), arrêt du 24 mai 2018, Ro 2017/07/0026, par analogie avec la législation autrichienne en matière de délivrance de renseignements, dans le cadre de laquelle un tel droit est prévu dans la loi]. Par conséquent, aux fins de l'examen de la demande de la requérante en l'espèce, il est déterminant, en l'absence de disposition du droit autrichien, de savoir si les dispositions du droit de l'Union qui sont citées dans la demande de décision préjudicielle confèrent directement à la requérante le droit de faire compléter les notifications RAPEX (voir la première question).
- 30 Le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) s'interroge sur le point de savoir si la notification RAPEX est en fin de compte un simple comportement de fait fondé sur la mesure juridiquement contraignante (obligatoire) de l'autorité ou un acte juridique autonome assorti d'obligations d'enquête supplémentaires de l'autorité. Nous renvoyons aux développements qui suivent et à l'exposé des conséquences en matière de protection juridictionnelle.

Sur la première question (droit à ce que la notification RAPEX soit complétée)

- 31 La présente demande de la requérante [devant le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative)], laquelle est un importateur des articles et donc un opérateur économique, concerne les compléments à apporter auxdites notifications RAPEX, étant donné que l'opérateur économique estime qu'elles n'étaient pas complètes. La requérante fait valoir que l'absence des numéros des lots des articles pyrotechniques en cause affecte directement la possibilité pour elle, en tant qu'opérateur économique, de vendre ses produits sur les marchés autrichien et européen.
- 32 En ce qui concerne le contenu des notifications et l'exhaustivité des données, les lignes directrices RAPEX contiennent des prescriptions détaillées. Ainsi, les informations doivent permettre l'identification du produit et être « aussi complètes que possible » (partie II, sections 3.2.1., 3.2.2.).
- 33 Dans ce contexte, certaines dispositions des lignes directrices RAPEX laissent cependant penser, de l'avis du Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative), que le droit d'un opérateur économique à ce qu'une notification RAPEX soit complétée n'est pas prévu par le droit de l'Union et qu'une demande en ce sens n'est donc pas recevable.

- 34 Ainsi, il est indiqué, en ce qui concerne les acteurs et rôles intervenant dans la procédure de notification, que les opérateurs économiques ne participent pas directement à la transmission de notifications dans l'application RAPEX (partie II, section 3.3.1.). Toutefois, les dispositions relatives au retrait permanent d'une notification de RAPEX précisent que la Commission ne peut retirer une notification de RAPEX qu'à la demande de l'État membre de notification, étant donné que ce dernier assume l'entière responsabilité des informations transmises par le système (partie II, section 3.4.7.1.2., des lignes directrices RAPEX). De même, l'article 12 de la DSGP ne contient pas non plus de dispositions relatives à de tels droits des opérateurs économiques.
- 35 Cela pourrait signifier que, en vertu des dispositions applicables du droit de l'Union, l'opérateur économique n'a pas le droit de faire compléter une notification RAPEX qu'il estime incomplète et que la procédure de notification RAPEX se déroule exclusivement avec la participation de la Commission et des (autorités des) États membres, sans conférer de droits propres aux opérateurs économiques.
- 36 Il convient de préciser que, en l'absence d'une réglementation nationale discernable – comme indiqué ci-dessus –, une procédure juridictionnelle nationale présuppose que les dispositions du droit de l'Union qui sont citées dans la demande de décision préjudicielle confèrent directement à la requérante, en sa qualité d'importateur, le droit de faire compléter les notifications RAPEX (voir question 1). Dans ce cas, l'autorité qui refuse d'accomplir l'acte matériel demandé (compléter les notifications RAPEX) doit le faire par une décision.
- 37 Il convient également de préciser que l'accès aux documents qui est demandé en l'espèce (article 17 de l'AVG) dépend également de la question de savoir s'il existe un droit à ce que les notifications RAPEX soient complétées. En effet, le droit d'accès aux documents appartient (uniquement) aux parties à une procédure en cours ou clôturée [voir, en principe, Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative), arrêt du 22 octobre 2013, 2012/10/0002]. Seules les personnes qui sont concernées par l'affaire au titre d'un droit ou d'un intérêt juridique ont la qualité de parties (article 8 de l'AVG).

Sur les deuxième et troisième questions (compétence pour statuer sur une demande d'insertion d'un complément)

- 38 La procédure de notification RAPEX est régie par différentes dispositions, mentionnées ci-dessus, du droit de l'Union. Ces règles, en particulier les dispositions des lignes directrices RAPEX, prévoient une interaction complexe entre, d'une part, les autorités et les points de contact des États membres et, d'autre part, la Commission, ce qui soulève la question de la compétence.
- 39 D'une part, les lignes directrices RAPEX précisent que la responsabilité quant aux informations fournies incombe à l'État membre de notification et que la Commission n'assume aucune responsabilité quant aux informations transmises

(partie II, section 3.2.4.). D'autres dispositions des lignes directrices RAPEX attribuent la responsabilité du contenu à l'autorité nationale (voir, par exemple, partie I, section 5.4, aux termes de laquelle l'évaluation des risques est toujours réalisée ou vérifiée par l'autorité de l'État membre ; voir aussi partie II, section 3.2.4, aux termes de laquelle la responsabilité quant aux informations fournies incombe à l'État membre de notification). Ces dispositions conduisent à considérer, de l'avis du Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative), que l'autorité de l'État membre concerné est compétente pour statuer sur une demande d'un opérateur économique visant à ce qu'une notification RAPEX soit complétée.

- 40 En revanche, selon les lignes directrices RAPEX, la Commission est tenue de vérifier les notifications afin de s'assurer qu'elles sont exactes et complètes (partie II, sections 3.4.3. et 3.4.3.2., des lignes directrices RAPEX). La Commission valide toutes les notifications qu'elle a (notamment) jugées complètes après examen et les diffuse au moyen de l'application RAPEX (partie II, section 3.4.4., des lignes directrices RAPEX). Ces dispositions plaident également, de l'avis du Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative), en faveur de la compétence de la Commission pour ce qui est de l'exhaustivité des notifications avant la diffusion de celles-ci.

Sur la quatrième question (protection juridictionnelle)

- 41 La Cour a précisé, s'agissant de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, « que cette disposition, qui constitue une réaffirmation du principe de protection juridictionnelle effective, consacre, en faveur de toute personne dont les droits et les libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés, le droit à un recours effectif devant un tribunal » (voir, notamment, arrêt du 20 avril 2021, Repubblika, C- 896/19, EU:C:2021:311, point 40 et jurisprudence citée).
- 42 À supposer qu'il soit répondu à la première question que le droit d'un opérateur économique à l'insertion d'un complément dans une notification RAPEX découle directement de ces dispositions et que les droits de l'opérateur économique qui sont garantis par le droit de l'Union peuvent donc être violés, la quatrième question, portant sur la protection juridictionnelle, devait être posée.
- 43 Le point de départ d'une notification RAPEX peut être constitué par des mesures obligatoires ou des mesures volontaires (voir partie I, section 4.1., des lignes directrices RAPEX). En l'espèce, seule une mesure obligatoire, à savoir, comme cela a été exposé, une mesure de surveillance au titre de l'article 27a du PyroTG 2010 sous la forme d'une décision, constitue le point de départ des notifications RAPEX en cause.
- 44 Plus précisément, le rappel des articles pyrotechniques a été ordonné en l'espèce par l'autorité compétente sur la base de l'article 27a, paragraphe 1, point 3, du PyroTG 2010. Ce rappel a été ordonné – dans l'affaire au principal, à l'égard du

distributeur autrichien et non de l'importateur de ces articles pyrotechniques – par le biais d'une décision. Comme cela a été exposé, cette décision est susceptible d'un recours juridictionnel devant le Landesverwaltungsgericht (tribunal administratif régional) (voir article 6 du PyroTG 2010) et ensuite – comme en l'espèce – devant le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle) et le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative).

- 45 Dans le cas d'une telle mesure obligatoire, le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) est confronté à la question de savoir si, en vertu des dispositions pertinentes du droit de l'Union citées, en particulier les lignes directrices RAPEX, la mesure obligatoire nationale prise par l'autorité est uniquement décisive et contraignante pour la notification RAPEX concernée. Cela revêt de l'importance parce que – pour autant que l'on puisse en juger actuellement – la protection juridictionnelle est garantie en ce qui concerne la mesure obligatoire prise.
- 46 Si les dispositions pertinentes du droit de l'Union doivent être interprétées en ce sens que le caractère incomplet d'une notification RAPEX résulte directement du contenu de la mesure obligatoire ordonnée, cela aurait pour conséquence, de l'avis du Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative), qu'il faut déjà agir à l'encontre de ce caractère incomplet par la voie du recours juridictionnel qui est ouvert contre une telle mesure. La notification RAPEX elle-même serait alors un simple comportement de fait (un acte matériel) fondé sur la mesure juridiquement contraignante (obligatoire) de l'autorité et non un acte juridique autonome.
- 47 En d'autres termes, selon cette interprétation, le caractère prétendument incomplet d'une notification RAPEX ne peut, de l'avis du Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative), être invoqué dans le cadre d'une procédure distincte, mais doit déjà être invoqué dans le cadre de la procédure de recours qui peut être engagée en ce qui concerne la mesure obligatoire ordonnée (voir, encore une fois, article 6 du PyroTG 2010). À ce sujet, il convient de relever que, selon l'article 27a du PyroTG 2010, la mesure de rappel doit être prise à l'égard de l'opérateur économique concerné. En l'espèce, il ressort du dossier que la mesure a été adoptée à l'égard du distributeur chez lequel les articles pyrotechniques ont été trouvés. Cette mesure n'a pas été adoptée à l'égard de la requérante, qui est l'importateur de ces articles. Or, selon le dossier, la requérante a uniquement été informée de la mesure par une lettre de l'autorité.
- 48 Comme nous l'avons indiqué, l'autorité compétente peut ordonner à l'opérateur économique, en vertu de l'article 27a, paragraphe 1, point 3, du PyroTG 2010, de rappeler un article pyrotechnique (sous la forme d'une décision). En l'espèce, c'est ce que l'autorité a fait à l'égard du distributeur. Cette manière d'agir de l'autorité, qui consiste à adopter la mesure uniquement à l'égard du distributeur, mais pas à l'égard de l'importateur, peut être justifiée, de l'avis du Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative), par le fait que cette mesure vise à obtenir le retour d'un produit dangereux que le distributeur (en l'occurrence) a déjà fourni au consommateur ou mis à sa disposition [voir les termes exprès de

l'article 2, sous g), de la DSGP ; voir également l'article 39, paragraphe 4, de la directive 2013/29 ; en droit autrichien, voir article 4, point 21, du PyroTG 2010).

- 49 Par conséquent, seul le distributeur est lésé dans ses droits par cette mesure. Comme il l'a fait valoir, l'importateur n'est qu'indirectement concerné, d'un point de vue économique, par la mesure. Toutefois, le simple intérêt factuel, notamment économique, au respect des dispositions du droit objectif ne confère pas, en droit autrichien, la qualité de partie [conformément à l'article 8 de l'AVG ; voir Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative), arrêt du 2 août 2019, Ra 2017/11/0021 et jurisprudence citée].
- 50 Toutefois, si les dispositions pertinentes du droit de l'Union, en particulier les dispositions détaillées des lignes directrices RAPEX, doivent être interprétées en ce sens que la mesure obligatoire est uniquement prévue à titre de point de départ d'un complément d'enquête des autorités des États membres en vue d'une notification RAPEX et que, en particulier, des informations supplémentaires allant au-delà de la mesure obligatoire sont traitées dans la notification RAPEX et diffusées par la suite, une procédure de recours distincte serait probablement nécessaire.
- 51 Comme indiqué ci-dessus, une telle procédure de recours présuppose que, en l'absence de disposition du droit autrichien, les dispositions du droit de l'Union qui sont citées dans la demande de décision préjudicielle confèrent directement à la requérante, en sa qualité d'importateur, le droit de faire compléter les notifications RAPEX (voir la première question). Dans ce cas, l'autorité qui refuse d'accomplir l'acte matériel demandé (compléter les notifications RAPEX) doit le faire par une décision.

Conclusion

- 52 L'application du droit de l'Union et son interprétation n'apparaissant pas s'imposer avec une telle évidence qu'elles ne laissent place à aucun doute raisonnable (voir arrêt du 6 octobre 1982, CILFIT e.a., C-283/81, EU:C:1982:335), les questions formulées au début de la présente ordonnance sont posées en vertu de l'article 267 TFUE en vue d'une décision à titre préjudiciel.

Vienne, le 29 septembre 2021

[OMISSIS]