ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
25 février 1999 *

Dans l'affaire C-59/98,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Giuliano Marenco, conseiller juridique principal, et José F. Crespo Carrillo, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

Grand-duché de Luxembourg, représenté par M. Nicolas Schmit, directeur des relations économiques internationales et de la coopération au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, 6, rue de la Congrégation, Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en ne prenant pas toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 94/46/CE de la Commission, du 13 octobre 1994, modifiant les directives 88/301/CEE et 90/388/CEE en ce qui concerne en particulier les communications par satellite (JO L 268, p. 15), le grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive,

* Langue de procédure: le français.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. J.-P. Puissochet, président de chambre, P. Jann, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann (rapporteur) et D. A. O. Edward, juges,

avocat général: M. S. Alber,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 19 novembre 1998,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 27 février 1998, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE, un recours visant à faire constater que, en ne prenant pas toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 94/46/CE de la Commission, du 13 octobre 1994, modifiant les directives 88/301/CEE et 90/388/CEE en ce qui concerne en particulier les communications par satellite (JO L 268, p. 15, ci-après la « directive »), le grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

2 La directive a, notamment, modifié la directive 90/388/CEE de la Commission, du 28 juin 1990, relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications (JO L 192, p. 10), qui a pour objet de supprimer les droits

spéciaux ou exclusifs dans le domaine des services de télécommunications et de garantir à tout exploitant le droit de fournir de tels services.

3 La directive vise à mettre en place le cadre juridique nécessaire à la levée des restrictions et à la promotion de nouvelles activités relevant des télécommunications par satellite. A cet égard, les États membres doivent, notamment, en vertu des dispositions de l'article 2, deuxième alinéa, de la directive 90/388, dans sa version résultant de l'article 2, point 2, sous b), de la directive, communiquer « les critères d'attribution des autorisations ainsi que les conditions attachées à ces autorisations et aux procédures de déclaration pour l'exploitation de stations terrestres d'émission ».

4 L'article 4 de la directive prévoit que les États membres fournissent à la Commission, dans un délai de neuf mois à compter de l'entrée en vigueur de la directive, les informations permettant à la Commission de constater que ses dispositions sont respectées. La directive étant entrée en vigueur le 8 novembre 1994, le délai imparti aux États membres pour notifier les mesures de transposition a donc expiré le 7 août 1995.

5 A l'expiration dudit délai, le grand-duché de Luxembourg n'avait informé la Commission d'aucune disposition transposant la directive. En conséquence, la Commission a, le 27 octobre 1995, envoyé au gouvernement luxembourgeois une lettre de mise en demeure l'invitant à lui faire connaître ses observations dans un délai de deux mois, conformément à la procédure prévue à l'article 169 du traité.

6 Par lettre du 20 décembre 1995, le gouvernement luxembourgeois a informé la Commission qu'il avait approuvé, le 1er décembre 1995, un nouveau projet de loi sur les télécommunications.

7 Par lettre du 27 mai 1997, le gouvernement luxembourgeois a notifié à la Commission, au titre de la transposition des directives 87/372/CEE du Conseil, du 25 juin 1987, concernant les bandes de fréquence à réserver pour l'introduction coordonnée de communications mobiles terrestres publiques cellulaires numériques paneuropéennes dans la Communauté (JO L 196, p. 85), et 90/388, telle que modifiée par l'article 2 de la directive, le règlement grand-ducal du 25 avril 1997 fixant les conditions minimales du cahier des charges pour l'établissement et l'exploitation de réseaux de services GSM et GSM/DCS 1800 (ci-après le « règlement grand-ducal du 25 avril 1997 sur les services GSM »).

8 Après avoir constaté que le règlement grand-ducal du 25 avril 1997 sur les services GSM ne couvrait pas les communications par satellite, mais uniquement les communications mobiles terrestres, la Commission a estimé que toutes les règles nécessaires à la transposition de la directive n'avaient pas été adoptées. Elle a donc adressé au grand-duché de Luxembourg, le 7 juillet 1997, un avis motivé constatant que ce dernier, en ne prenant pas toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive, et l'invitant à adopter les mesures conformes à cet avis dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

9 Par lettre du 14 juillet 1997, le gouvernement luxembourgeois a de nouveau notifié à la Commission, au titre de la transposition de la directive, le règlement grand-ducal du 25 avril 1997 sur les services GSM ainsi que la loi du 21 mars 1997 sur les télécommunications (ci-après la « loi du 21 mars 1997 »), qui est entrée en vigueur le 1er avril 1997.

10 Les 28 et 30 juillet 1997 sont parvenus à la Commission, de manière non officielle, le règlement grand-ducal du 23 avril 1997 relatif aux équipements terminaux de télécommunications et aux équipements de stations terrestres de communications

par satellite, incluant la reconnaissance mutuelle de leur conformité, le projet de règlement grand-ducal fixant les conditions du cahier des charges pour l'établissement et l'exploitation de réseaux fixes de télécommunications et de services de téléphonie, prévu à l'article 7, paragraphe 2, sous a), de la loi du 21 mars 1997, et le projet de règlement grand-ducal fixant les conditions du cahier des charges pour l'établissement et l'exploitation de réseaux fixes de télécommunications, prévu à l'article 7, paragraphe 2, sous b), de la même loi.

11 Les deux projets de règlements grand-ducaux susmentionnés ont été notifiés officiellement à la Commission, par lettre du 8 septembre 1997, au titre de la transposition d'autres directives. Ils ont été adoptés le 22 décembre 1997 et publiés le 29 décembre 1997 au *Mémorial: Journal officiel du grand-duché de Luxembourg*.

12 Estimant que le champ d'application de ces règlements pourrait couvrir les services par satellite, à défaut d'une exclusion claire de ceux-ci, la Commission a, par lettre du 22 décembre 1997, demandé au gouvernement luxembourgeois d'éclaircir ce point, mais aucune réponse n'y a été apportée. En tout état de cause, le gouvernement luxembourgeois n'a pas notifié lesdits règlements dans le cadre de la transposition de la directive.

13 Considérant que toutes les mesures nécessaires pour assurer la transposition de la directive n'avaient pas été prises et que le gouvernement luxembourgeois ne s'était pas conformé à l'avis motivé, la Commission a introduit le présent recours.

14 La Commission fait valoir que la mise en œuvre de la directive par le grand-duché de Luxembourg devait permettre aux opérateurs de services par satellites d'intervenir sur ce marché et, notamment, d'émettre depuis le territoire

luxembourgeois vers le satellite de leur choix grâce à la levée des restrictions concernant la fourniture de tels services et à la mise en place d'un cadre réglementaire précisant les critères et procédures d'octroi des autorisations nécessaires pour opérer sur ce territoire, y compris les procédures pour l'obtention de fréquences et la coordination des sites d'émission en vue d'éviter les interférences préjudiciables, conformément aux dispositions de l'article 2, point 2, sous b), de la directive.

15 La Commission soutient que les règlements d'application de la loi du 21 mars 1997, qui sont prévus aux articles 10, paragraphe 2, relatif aux critères et procédures d'octroi des licences à la demande du requérant, 14, paragraphe 4, relatif au montant des frais de dossier pour les services soumis à déclaration, 30, paragraphe 4, relatif aux redevances pour l'assignation exclusive de fréquences, et 65, relatif au montant des taxes correspondant aux frais de gestion annuelle des licences individuelles, n'auraient toujours pas été adoptés.

16 En outre, la Commission relève qu'elle n'a pas connaissance de la publication des formulaires de demande de licences prévus à l'article 10, paragraphe 2, du projet de règlement relatif aux critères et procédures d'octroi des licences ni de l'adoption par le ministre en charge des communications des modalités de déclaration applicables aux services soumis à déclaration conformément à l'article 14, paragraphe 3, de la loi du 21 mars 1997, non plus que de l'adoption d'un texte précisant les modalités de la procédure d'attribution et d'assignation des fréquences mentionnée à l'article 30, paragraphe 1, de la même loi.

17 Le gouvernement luxembourgeois conteste le manquement qui lui est imputé par la Commission. Il fait valoir notamment que la directive a été transposée par la loi du 21 mars 1997 pour ce qui est de l'abolition des droits exclusifs ou spéciaux en

matière de télécommunications par satellite. Il soutient que cette loi s'applique aux communications par satellite dans la mesure où elle vise les télécommunications de manière générale. S'il est vrai que la fourniture de services par satellite nécessite une autorisation, celle-ci est toutefois accordée de façon quasi automatique puisqu'une simple notification suffit. Si l'utilisation des fréquences est soumise à une autorisation générale, ce régime est rendu nécessaire par les particularités de certains sites géographiques, afin d'assurer le bon fonctionnement des services par satellite en général. Il ne s'agirait cependant en l'espèce que d'une pure formalité.

18 La Commission précise, dans sa réplique, qu'elle ne reproche pas au grand-duché de Luxembourg de ne pas avoir aboli toutes les mesures qui auraient, le cas échéant, accordé des droits spéciaux ou exclusifs dans le domaine des communications par satellite, mais qu'elle lui reproche de ne pas avoir adopté les réglementations mentionnées aux points 15 et 16 du présent arrêt.

19 A cet égard, il importe de constater que, pour atteindre l'objectif de la directive, celle-ci impose aux États membres de prendre toutes les mesures nécessaires afin de garantir à tout exploitant le droit de fournir des services dans le domaine des communications par satellite. Ainsi, en vertu des dispositions de l'article 2, point 2, sous b), de la directive, les États membres doivent communiquer les critères d'attribution des autorisations ainsi que les conditions attachées à ces autorisations et aux procédures de déclaration pour l'exploitation de stations terrestres d'émission.

20 Il y a lieu de relever, tout d'abord, que, selon la législation luxembourgeoise, une autorisation est nécessaire pour l'établissement et l'exploitation de communications par satellite. Or, en vertu des dispositions de l'article 14, paragraphe 3, de la loi du

21 mars 1997, c'est au ministre compétent qu'il revient de déterminer les modalités de la déclaration que l'exploitant d'un service de télécommunications est tenu d'effectuer. De même, le montant des frais de dossier dus par l'opérateur de communications par satellite doit être fixé par un règlement grand-ducal, en application de l'article 14, paragraphe 4, de la même loi.

21 Ensuite, en ce qui concerne l'octroi et l'utilisation des fréquences, les articles 29 et suivants de la loi du 21 mars 1997 comportent les dispositions-cadres et les principes généraux applicables à cette procédure. Quant aux modalités précises de la procédure d'attribution des fréquences ainsi qu'au montant des frais y afférents dus par l'opérateur, ils doivent être arrêtés par le ministre.

22 Enfin, eu égard au fait que la loi du 21 mars 1997 et les règlements grand-ducaux édictés sur le fondement de cette loi se réfèrent à l'exploitation des réseaux de télécommunications en général, il y a lieu de conclure, ainsi que l'a fait à juste titre la Commission, que l'établissement et l'exploitation d'un réseau de satellites nécessitent également une autorisation, ce qui au demeurant n'est pas contesté par le gouvernement luxembourgeois. Selon les articles 10, paragraphe 2, et 65 de la loi du 21 mars 1997, les critères d'octroi d'une telle autorisation et le montant des taxes à percevoir auprès de chaque opérateur doivent également être fixés par des règlements grand-ducaux.

23 Il s'ensuit que, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 29 de ses conclusions, si la loi du 21 mars 1997 a fixé le cadre juridique et les conditions générales pour l'établissement et l'exploitation des communications par satellite, à partir de la déclaration jusqu'à l'attribution des fréquences et des autorisations, les dispositions réglementant la mise en œuvre de chacune de ces procédures n'ont pas été adoptées en l'espèce. En particulier, la loi du 21 mars 1997 ne détermine pas les modalités selon lesquelles les autorisations peuvent être obtenues par l'opérateur ni le montant des frais de dossier et des redevances qui sont à la charge de ce dernier.

24 Il convient, dès lors, de constater que, en ne prenant pas, dans le délai prescrit, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive, le grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

Sur les dépens

25 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du grand-duché de Luxembourg et ce dernier ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) **En ne prenant pas, dans le délai prescrit, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 94/46/CE de la Commission, du 13 octobre 1994, modifiant les directives 88/301/CEE et 90/388/CEE en ce qui concerne en particulier les**

communications par satellite, le grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

2) Le grand-duché de Luxembourg est condamné aux dépens.

Puissochet Jann Moitinho de Almeida

Gulmann Edward

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 25 février 1999.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

J.-P. Puissochet