CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ

présentées le 12 septembre 1996 *

A — Introduction

1. Dans le présent recours en manquement, la Commission fait grief au grand-duché de Luxembourg d'avoir violé les obligations qui lui incombent en vertu de la directive 91/263/CEE du Conseil, du 29 avril 1991, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux équipements terminaux de télécommunications, incluant la reconnaissance mutuelle de leur conformité [1]. Elle affirme que le grand-duché de Luxembourg n'a pas adopté dans le délai fixé les dispositions juridiques et administratives indispensables à la transposition de la directive ou, tout au moins, qu'il n'a pas communiqué celles-ci à la Commission.

2. L'article 17 fait obligation aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à la directive au plus tard le 6 novembre 1992 et d'en informer immédiatement la Commission.

3. Comme elle n'a reçu aucun élément d'information et que le grand-duché de Luxembourg ne s'est pas conformé à l'avis motivé au sens de l'article 169, elle a finalement introduit un recours et conclu à ce qu'il plaise à la Cour:

— constater que, en s'abstenant d'adopter les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 91/263/CEE du Conseil, du 29 avril 1991, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux équipements terminaux de télécommunications, incluant la reconnaissance mutuelle de leur conformité, le Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 189, troisième alinéa du traité CE ainsi qu'en vertu de l'article 17 de la directive 91/263/CEE;

— constater subsidiairement qu'en tout état de cause, en s'abstenant d'informer immédiatement la Commission de telles mesures, le Luxembourg a manqué aux obligations lui incombant en vertu des mêmes dispositions;

— condamner le Luxembourg aux dépens.

* Langue originale: l'allemand.

1 — JO L 128, p. 1.

4. Dans son mémoire en défense, le grand-duché de Luxembourg expose qu'il existe d'ores et déjà un projet visant à transposer cette directive ainsi que celle venant la compléter. Les objectifs de la directive 91/263 seraient toutefois, selon lui, déjà réalisés au grand-duché de Luxembourg, d'une part, parce que des textes législatifs ont été adoptés dès 1988, ainsi qu'en août 1992, d'autre part, en raison de la politique très libérale qui y est menée en matière d'équipements terminaux.

5. Pour ce motif, le grand-duché de Luxembourg conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours;

— condamner la requérante aux dépens.

6. Ce n'est qu'au cours de la procédure orale que la Commission a répondu aux arguments soulevés par le grand-duché de Luxembourg dans son mémoire en défense; elle y a indiqué que ni les textes législatifs cités par le grand-duché de Luxembourg ni cette pratique libérale ne suffisaient, selon elle, à satisfaire aux exigences de la directive 91/263.

B — Appréciation

7. Le grand-duché de Luxembourg conteste le manquement invoqué par la Commission. Il estime que, même sans acte de transposition exprès, la directive est déjà applicable au Luxembourg ou que l'objectif qu'elle poursuit y est déjà atteint.

8. L'un des objectifs de la directive 91/263 consiste dans la reconnaissance mutuelle de la conformité des équipements terminaux de télécommunications. De l'avis du grand-duché de Luxembourg, une loi de 1988 réglemente déjà cette reconnaissance mutuelle. Il s'agit de la loi qui a transposé en droit national luxembourgeois la directive 86/361/CEE du Conseil, du 24 juillet 1986, concernant la première étape de la reconnaissance mutuelle des agréments d'équipements terminaux de télécommunications [2]. La totalité du contenu de la directive a été reprise dans le cadre de cette transposition.

9. Ainsi que la Commission l'a exposé à bon droit lors de la procédure orale, il ne saurait être satisfait aux exigences de la directive 91/263 par une transposition de la directive 86/361, car la première a des objectifs d'une portée bien supérieure.

2 — JO L 217, p. 21.

10. Aux termes de son article 1er, la directive 86/361 avait pour objectif la reconnaissance mutuelle des résultats des essais de conformité à des spécifications communes de conformité des équipements terminaux de télécommunications fabriqués en série. Ainsi qu'il ressort des considérants de cette directive, la reconnaissance mutuelle des agréments d'équipements terminaux de télécommunications constitue un objectif important pour la création d'un marché libre et unifié de ces équipements. En raison de l'existence dans les États membres de situations différentes, cet objectif ne peut toutefois être réalisé que par étapes successives [3].

11. Le septième considérant cite la reconnaissance mutuelle des essais de conformité des équipements terminaux fabriqués en série comme constituant la première étape sur cette voie. Il convient à cet égard de se fonder sur la définition de spécifications techniques communes s'appuyant sur des normes et spécifications internationales et sur l'harmonisation des prescriptions techniques générales [4]. Il s'agit donc, dans cette première étape, d'harmoniser des normes. On établit des listes destinées à répertorier les laboratoires d'essais et les autorités habilitées dans les différents États membres à délivrer des agréments. Les laboratoires d'essais ont pour mission de vérifier si les appareils correspondent aux normes communes et, le cas échéant, de délivrer un certificat de conformité sur lequel figure l'ensemble des données relatives aux mesures. La directive 86/361 a donc pour objectif la reconnaissance mutuelle des résultats de ces essais dans les différents États membres, de sorte à ne pas devoir les exécuter de nouveau pour l'agrément dans d'autres États membres [5].

12. Comme l'expose à bon droit la Commission, il reste indispensable, avec cette dernière directive, de procéder à un agrément dans chaque État membre. A l'inverse, la directive 91/263 prévoirait la pleine reconnaissance des agréments d'équipements terminaux conformes aux exigences qui y sont définies. Cela signifie que la reconnaissance dans l'autre État membre ne s'appliquerait pas seulement au résultat des essais, mais également à l'agrément. Elle en déduit que l'on peut considérer que le processus de la reconnaissance mutuelle, engagé par la directive 86/361, a été achevé par la directive 91/263.

13. La directive 86/361 prévoyait elle-même déjà une seconde étape au cours de laquelle serait créé un marché libre et unifié des équipements terminaux [6]. C'est ainsi que l'article 5 de la directive 91/263 dispose aujourd'hui que les États membres ne peuvent plus entraver la mise sur le marché, la libre circulation ni l'utilisation sur leur territoire des équipements terminaux qui satisfont aux dispositions de la directive. A cet égard, les États membres présument que les équipements terminaux qui sont conformes aux normes nationales mettant en œuvre les normes harmonisées pertinentes satisfont aux exigences essentielles relatives à la sécurité des usagers et du personnel des exploitants

3 — Cinquième et sixième considérants de la directive 86/361.
4 — Huitième considérant de la directive 86/361.
5 — Article 6, paragraphe 2, de la directive 86/361.
6 — Dixième considérant de la directive 86/361 et article 9 de la directive 86/361.

des réseaux publics de télécommunications [article 4, sous a) et b), de la directive] . La reconnaissance mutuelle de l'agrément portant sur ces exigences est réglementée à l'article 6, paragraphe 1, auquel renvoie également la Commission. [La transposition des exigences visées à l'article 4, points c) à g), en réglementations techniques communes est prévue à l'article 6, paragraphe 2.]

14. Il n'y avait pas de réglementation correspondante dans la directive 86/361. Celle-ci ne prévoyait que l'harmonisation de certaines normes ainsi que la reconnaissance mutuelle des résultats des essais de conformité à des spécifications communes de conformité des équipements. L'agrément des équipements terminaux dans chaque État membre restait indispensable.

15. Il en résulte que les objectifs de la directive 91/263 vont bien au-delà de ceux de la directive 86/361, de sorte qu'une transposition de la directive se rapportant à la première étape ne saurait guère satisfaire aux exigences de la directive 91/263.

16. La Commission souligne en outre que, loin de pouvoir être considérée comme un complément de la directive 86/361, la directive 91/263 vient au contraire remplacer celle-ci. Elle indique que leurs domaines d'application sont différents et que la directive 91/263 rend superflue l'ancienne directive. Elle ajoute que, depuis l'adoption de la directive 91/263, la reconnaissance mutuelle des résultats des essais de conformité à des spécifications communes de conformité des équipements terminaux fabriqués en série ne présente plus guère d'intérêt. Ce serait d'ailleurs la raison pour laquelle l'article 16 de la directive 91/263 prévoit l'abrogation de la directive antérieure.

17. Selon nous, les dispositions de la directive 86/361 ne sont pas toutes rendues superflues par la directive 91/263. L'harmonisation des normes est la condition à remplir pour que la directive 91/263 puisse prévoir une reconnaissance mutuelle des agréments. La directive 86/361 devient superflue lorsque l'harmonisation qui y est prévue est atteinte, mais non pas du seul fait de l'adoption d'une nouvelle directive.

18. Il est toutefois possible d'approuver la Commission dans la mesure où la nouvelle directive — après réalisation des objectifs de la directive de 1986 — fixe désormais de nouvelles exigences aux États membres. C'est la raison pour laquelle une transposition en droit national de la directive 86/361 ne saurait satisfaire aux exigences de la directive 91/263, et ce d'autant que la loi nationale ne contient qu'une copie conforme de la directive 86/361.

19. La Commission examine enfin en détail certaines différences de réglementation entre les deux directives. Ainsi, la directive 91/263 n'est-elle pas seulement applicable aux équipements terminaux, mais également aux

équipements susceptibles d'être connectés au réseau public de télécommunications, sans être destinée à une telle utilisation [7]. Selon la Commission, une telle disposition confère à la directive 91/263 un domaine d'application plus vaste que celui de la directive 86/361. Il convient de l'approuver dans la mesure où il n'était effectivement question, dans cette dernière directive, que d'équipements terminaux. La notion d'« équipement terminal » y était néanmoins définie par la connexion à la terminaison d'un réseau public de télécommunications [8]. Il y aurait peut-être lieu de considérer que cette notion vise également les équipements terminaux qui sont simplement susceptibles d'être connectés. Plaide également en ce sens le fait que, aux termes de la définition qu'en a donnée la directive de 1986, un agrément constitue la confirmation par l'autorité habilitée « qu'un type particulier d'équipement terminal est autorisé ou *reconnu apte à être connecté* à tel ou tel réseau public de télécommunications ». [9]

20. La réglementation de la directive 91/263, qui, dans sa version allemande, ne parle plus de « Geräten » mais de « Einrichtungen », est néanmoins plus large, dans la mesure où des règles spécifiques sont prévues pour les équipements qui sont seulement *susceptibles* d'être connectés (et qui, aux termes de la définition de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive de 1991, ne peuvent plus être considérés comme des équipements terminaux). Selon ces règles, ces équipements doivent être accompagnés d'une déclaration du fabricant ou du fournisseur certifiant qu'ils ne sont pas destinés à être connectés à un réseau public de télécommunications et qu'une telle connexion dans les États membres de la Communauté européenne constituerait une violation de la loi nationale mettant en œuvre la directive 91/263. Cette dernière directive oblige en outre à apposer sur ces équipements un symbole figurant cette interdiction [10]. De telles règles ne figuraient pas dans la directive 86/361, ce dont il résulte que la transposition de la directive de 1986 ne peut satisfaire aux exigences de la directive de 1991.

21. La Commission évoque, dans ce contexte, deux exigences concernant les équipements terminaux et apparaissant pour la première fois dans la directive 91/263, à savoir des exigences en matière de compatibilité électromagnétique et d'utilisation efficace du spectre des fréquences radio. Ces éléments attestent également de ce que la nouvelle directive fixe de plus grandes exigences que celle de 1986.

22. Il convient ici encore de citer — comme l'a également mentionné la Commission — l'introduction d'une marque CE de conformité pour les équipements terminaux [11] conformes aux prescriptions de la directive. La directive de 1986 n'en prévoyait pas.

7 — Article 2 de la directive 91/263.

8 — Article 2, point 2, de la directive 86/361.

9 — Article 2, point 10, de la directive 86/361 (les mots mis en italique l'ont été par nous).

10 — Article 2, paragraphe 1, de la directive 91/263.

11 — Article 11 de la directive 91/263.

23. Il y a donc lieu de considérer que la directive 91/263 a une portée bien plus large que la directive de 1986, de sorte que la transposition de la directive initiale ne suffit pas à satisfaire les exigences qui sont ici litigieuses.

24. Comme second argument plaidant en faveur d'une application de la directive au grand-duché de Luxembourg, il est exposé que les dispositions législatives et réglementaires nécessaires auraient été adoptées en vue de créer une situation de concurrence sur le marché des télécommunications. Ainsi, l'ancienne administration des postes et télécommunications aurait été transformée en un établissement public jouissant de la personnalité juridique et d'une autonomie financière propre.

25. La Commission objecte à bon droit à cet argument que, si la directive dont il est question en l'espèce suppose bien l'existence d'une telle séparation entre, d'une part, l'entreprise offrant des biens et des services dans le domaine des télécommunications et, d'autre part, l'office habilité à délivrer les agréments, celle-ci était déjà obligatoire en vertu de l'article 6 de la directive 88/301/CEE de la Commission, du 16 mai 1988, relative à la concurrence dans les marchés de terminaux de télécommunication [12]. Une telle mesure ne peut donc pas contribuer à la transposition de la directive 91/263.

26. En vue de démontrer que le grand-duché de Luxembourg a d'ores et déjà réalisé les objectifs de la directive 91/263, celui-ci tire enfin argument du fait qu'une politique très libérale y est menée en matière d'équipements terminaux et qu'aucune disposition n'y aurait été adoptée dans le passé pour exiger la conformité des équipements étrangers. Tous les équipements terminaux agréés par les États membres seraient en vente libre sur le marché luxembourgeois.

27. Si la Commission est certes disposée à confirmer ce point, elle souligne toutefois qu'il ne s'agit là que d'une pratique administrative. Il convient ainsi de l'approuver lorsqu'elle constate que, pour des motifs de sécurité juridique, la directive doit être transposée par des mesures formelles.

28. Il y a donc lieu de considérer que l'on ne saurait suivre l'argumentation du grand-duché de Luxembourg selon laquelle les objectifs de la directive auraient déjà été atteints. La directive ne vise pas simplement à ce que les règles qu'elle prévoit trouvent application, mais également à ce que cette application se fasse sur une base légale.

29. Le grand-duché de Luxembourg expose en outre qu'il existe déjà un projet de loi

12 — JO L 131, p. 73.

visant à transposer la directive qui fait ici l'objet du litige, ainsi que la directive 93/97/CEE du Conseil, du 29 octobre 1993, complétant la directive 91/263/CEE en ce qui concerne les équipements de stations terrestres de communications par satellite [13]. On rétorquera que cet élément n'est pas de nature à infirmer la non-transposition de la directive.

30. Il résulte donc des considérations qui précèdent que, en s'abstenant d'adopter dans le délai fixé les dispositions juridiques et administratives nécessaires à la transposition de la directive 91/263, le grand-duché de Luxembourg a manqué à l'obligation qui lui incombe en vertu de cette directive.

31. Comme il est établi que le grand-duché de Luxembourg n'a pas transposé en temps utile ladite directive dans son droit interne, la Cour ne doit pas examiner le grief que la Commission émet en ordre subsidiaire en reprochant au grand-duché de Luxembourg d'avoir omis de lui communiquer les dispositions qu'il a adoptées pour transposer la directive.

32. En ce qui concerne la question des dépens, l'article 69, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement de procédure de la Cour dispose que la partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant formulé une telle demande, il convient donc de condamner le grand-duché de Luxembourg aux dépens.

C — Conclusions

33. En conclusion des considérations qui précèdent, nous proposons qu'il soit statué comme suit:

« 1) Constater que, en n'adoptant pas en temps utile les dispositions juridiques et administratives nécessaires pour se conformer aux dispositions de la directive

13 — JO L 290, p. 1.

91/263/CEE du Conseil, du 29 avril 1991, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux équipements terminaux de télécommunications, incluant la reconnaissance mutuelle de leur conformité, le grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 189, troisième alinéa, du traité CE, ainsi qu'en vertu de l'article 17 de la directive précitée.

2) Condamner le grand-duché de Luxembourg aux dépens ».