CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. L. A. GEELHOED

présentées le 21 février 2002 [1]

I — Introduction

1. Dans le cadre de ces deux affaires jointes, le Giudice di pace di Genova (le juge de paix de Gênes, Italie) a posé quatre questions concernant la saisie administrative d'appareils de radiocommande qui n'étaient pas revêtus d'une marque d'homologation nationale. Les questions portent sur l'interprétation du droit communautaire dans son état précédant et suivant immédiatement l'échéance du délai de transposition de la directive 1999/5/CE du Parlement européen et du Conseil, du 9 mars 1999, concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications et la reconnaissance mutuelle de leur conformité [2] (ci-après la «directive»).

II — Le cadre juridique

A — *Droit communautaire*

2. Selon son article 1er, la directive établit un cadre réglementaire pour la mise sur le marché, la libre circulation et la mise en service dans la Communauté des équipements hertziens et des équipements terminaux de télécommunications.

3. L'article 2, sous c), de la directive définit un équipement hertzien comme «un produit, ou un composant pertinent d'un produit, qui permet de communiquer par l'émission et/ou la réception d'ondes hertziennes en utilisant le spectre attribué aux communications radio terrestres ou spatiales».

4. L'article 3 de la directive dispose que certaines exigences essentielles sont applicables à tous les appareils. En outre, il prévoit que les équipements hertziens doivent être construits de telle sorte qu'ils utilisent efficacement le spectre attribué aux communications radio terrestres ou spatiales ainsi que les ressources orbitales, pour éviter les interférences dommageables.

5. L'article 5 de la directive prévoit que, lorsqu'un appareil est conforme aux normes harmonisées, il est présumé que les exigences essentielles visées à l'article 3 sont respectées.

1 — Langue originale: le néerlandais.
2 — JO L 91, p. 10.

6. L'article 6, paragraphe 1, de la directive, prévoit que:

«Les États membres veillent à ce que les appareils ne soient mis sur le marché qu'à condition d'être conformes aux exigences essentielles appropriées visées à l'article 3 et aux autres dispositions pertinentes de la présente directive lorsqu'ils sont installés et entretenus de façon appropriée et qu'ils sont utilisés conformément à leur destination. Ils ne sont pas soumis à d'autres exigences nationales quant à la mise sur le marché.»

7. Selon l'article 6, paragraphe 4, de la directive:

«Dans le cas d'équipements hertziens utilisant des bandes de fréquences dont l'utilisation n'est pas harmonisée dans l'ensemble de la Communauté, le fabricant ou son mandataire établi dans la Communauté ou la personne responsable de la mise sur le marché des équipements informe l'autorité nationale responsable de la gestion des fréquences dans l'État membre concerné de son intention de commercialiser ces équipements sur son marché national.

La notification est faite au moins quatre semaines avant le début de la mise sur le marché et comprend des informations sur les caractéristiques hertziennes des équipements (en particulier, bandes de fréquences, espacement des canaux, type de modulation et puissance RF) et le numéro d'identification de l'organisme notifié visé aux annexes IV et V.»

8. L'article 7 de la directive prévoit que:

«1. Les États membres autorisent la mise en service des appareils conformément à l'usage auquel ils sont destinés lorsqu'ils sont conformes aux exigences essentielles appropriées visées à l'article 3 et aux autres dispositions pertinentes de la présente directive.

2. Nonobstant le paragraphe 1 et sans préjudice des conditions attachées aux autorisations pour la fourniture du service concerné conformément au droit communautaire, les États membres ne peuvent limiter la mise en service d'équipements hertziens que pour des raisons liées à l'utilisation efficace et appropriée du spectre radio, à la nécessité d'éviter des interférences dommageables, ou à des questions liées à la santé publique.

[...]»

9. L'article 8, paragraphe 1, de la directive prévoit que:

«Les États membres n'interdisent pas, ne limitent pas ou n'entravent pas la mise sur le marché et la mise en service sur leur territoire d'appareils portant le marquage CE visé à l'annexe VII, qui prouve leur conformité avec toutes les dispositions de la présente directive, y compris les procédures d'évaluation de la conformité définies au chapitre II, et cela sans préjudice des dispositions de l'article 6, paragraphe 4, de l'article 7, paragraphe 2, et de l'article 9, paragraphe 5.»

10. Selon l'article 9, paragraphe 1, de la directive:

«Lorsqu'un État membre constate qu'un appareil relevant du champ d'application de la présente directive n'est pas conforme aux exigences de celle-ci, il prend toutes les mesures utiles sur son territoire pour retirer l'appareil du marché ou du service, en interdire la mise sur le marché ou la mise en service ou en restreindre la liberté de circulation.»

11. Selon l'article 12, paragraphe 1, de la directive, les appareils conformes à toutes les exigences essentielles applicables sont revêtus du marquage CE de conformité prévu à l'annexe VII.

12. L'article 19 de la directive prévoit que les États membres adoptent et publient au plus tard le 7 avril 2000 les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive. Ils sont tenus d'en informer immédiatement la Commission. Les dispositions de la directive sont d'application à partir du 8 avril 2000.

13. Par ailleurs, la décision n° 3052/95/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 1995, établissant une procédure d'information mutuelle sur les mesures nationales dérogeant au principe de libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté [3] (ci-après la «décision») prévoit en son article 1er que:

«Lorsqu'un État membre fait obstacle à la libre circulation ou à la mise sur le marché d'un certain modèle ou d'un certain type de produit légalement fabriqué ou commercialisé dans un autre État membre, il notifie cette mesure à la Commission dès lors qu'elle a pour effet direct ou indirect:

— une interdiction générale,

— un refus d'autorisation de mise sur le marché,

3 — JO L 321, p. 1.

— la modification du modèle ou type de produit en cause, en vue de sa mise ou de son maintien sur le marché

ou

— un retrait du marché.»

14. Selon l'article 3 de la décision:

«1. L'obligation de notification visée à l'article 1er s'applique aux mesures prises par les autorités compétentes des États membres habilitées à prendre de tels actes, à l'exception des décisions judiciaires.

Lorsqu'un certain modèle ou un certain type de produit fait l'objet de plusieurs mesures prises dans des conditions de fond et de procédure identiques, seule la première de ces mesures est soumise à l'obligation de notification.

2. L'article 1er ne s'applique pas:

— aux mesures prises uniquement en application de dispositions communautaires d'harmonisation,

— aux mesures qui sont notifiées à la Commission en vertu de dispositions spécifiques,

— aux mesures qui ont été notifiées à l'état de projet à la Commission en vertu de dispositions communautaires spécifiques,

— aux mesures qui, comme les mesures conservatoires ou d'instruction, n'ont pour objet que de permettre l'établissement de la mesure principale visée à l'article 1er,

— aux mesures relevant uniquement de la protection de la moralité publique ou de l'ordre public,

— aux mesures concernant des biens d'occasion que le temps ou l'utilisation a rendu impropres à la mise ou au maintien sur le marché.

3. L'introduction d'un recours juridictionnel contre la mesure principale visée au paragraphe 1 n'entraîne en aucun cas la suspension de l'application de l'article 1er.»

B — *Dispositions nationales*

15. En Italie, la commercialisation et l'utilisation des équipements hertziens, y compris les appareils non professionnels, sont régies par le Codice Postale (le code des Postes), arrêté par le décret du président de la République nº 156 du 29 mars 1973 [4], tel que modifié par la loi nº 209 du 22 mai 1980 [5].

16. L'article 398 du Codice Postale prévoit qu'«[i]l est interdit de construire ou d'importer, à des fins commerciales, sur le territoire national, d'utiliser ou de faire fonctionner, à quelque titre que ce soit, des appareils ou des installations électriques, radioélectriques ou des lignes de transmission d'énergie électrique ne répondant pas aux règles fixées en vue de la prévention et de l'élimination des perturbations dans les transmissions et les réceptions de radio[...]».

17. Le deuxième alinéa de l'article 398, tout en rappelant le respect de la réglementation communautaire, charge les autorités compétentes d'adopter les mesures de contrôle appropriées pour assurer le respect de cette disposition. À cette fin ont été arrêtés le décret ministériel du 8 novembre 1996 [6], qui régit l'usage des fréquences réservées aux appareils radioélectriques de faible puissance, et le décret ministériel du 17 juillet 1977 [7], qui prévoit l'apposition d'une marque attestant l'homologation par le ministère des Postes et des Télécommunications (désormais le ministère des Communications).

18. L'article 398 prévoit, en ses troisième et quatrième alinéas, que:

«La mise sur le marché et l'importation, à des fins commerciales, des matériels visés au premier alinéa sont subordonnées à la délivrance d'un certificat, d'une marque, d'une attestation de conformité ou à la présentation d'une déclaration de conformité dont les formes sont fixées par le décret visé au deuxième alinéa.

Les organismes ou les sujets qui délivrent les marques ou les attestations de conformité visées à l'alinéa précédent sont désignés par décret du ministre des Postes et des Télécommunications en accord avec le

4 — GURI nº 113, du 3 mai 1973.
5 — GURI nº 155, du 7 juin 1980.
6 — GURI nº 274, du 22 novembre 1996.
7 — GURI nº 226, du 20 août 1977.

ministre de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat.»

19. Ensuite, l'article 399 du Codice Postale dispose que: «[q]uiconque contrevient aux dispositions de l'article 398 ci-dessus est passible d'une amende administrative de 15 000 à 300 000 lires. Si le contrevenant relève de la catégorie des constructeurs ou des importateurs d'appareils ou d'installations électriques ou radioélectriques, il est puni d'une amende administrative de 50 000 à 1 million de lires, outre la confiscation des produits et des appareils non conformes à la certification et ne répondant pas aux dispositions de l'article 398 ci-dessus.»

20. Les autorités italiennes n'ont pas transposé la directive dans leur législation nationale dans le délai imparti. Toutefois, en attendant l'approbation du projet de loi visant à mettre en œuvre la directive, le ministre des Communications a, le 17 avril 2000 [8], adopté une circulaire. Le ministre y donne pour instruction à ses services d'appliquer les dispositions de la directive en ce qui concerne la mise sur le marché et la mise en service d'équipements terminaux de télécommunications et d'équipements hertziens. La circulaire prévoit également que le ministre prend des mesures pour interdire, retirer du marché, suspendre l'utilisation ou limiter la libre circulation des appareils non conformes aux conditions prévues.

8 — GURI n° 101, du 3 mai 2000.

III — Les faits et la procédure

21. Radiosistemi Srl (ci-après «Radiosistemi»), une entreprise italienne, produit des modèles réduits motorisés contrôlés à distance grâce à des radiocommandes. Les appareils de radiocommande nécessaires pour ces modèles réduits sont importés par Radiosistemi.

22. Les 2 et 8 février 2000, des agents de la Polizia Postale (la police postale) ont procédé à la saisie administrative de radiocommandes vendues par Radiosistemi à certains détaillants. Les radiocommandes ont été saisies pour le motif qu'elles ne portaient pas la marque de l'homologation nationale prévue à l'article 398 du Codice Postale.

23. Le 18 février 2000, des procès-verbaux ont été dressés à l'encontre de Radiosistemi, constatant la violation des articles 398 et 399, paragraphe 2, du Codice Postale.

24. Radiosistemi a introduit devant le Prefetto di Genova (le préfet de Gênes) un recours contre ces décisions et une demande de mainlevée de la saisie. Radiosistemi a notamment fait valoir qu'il ressortait de l'expertise technique diligentée par l'autorité administrative qui a effectué les saisies que les appareils saisis étaient technique-

ment conformes à la réglementation nationale en ce qu'ils fonctionnaient seulement sur les fréquences radio autorisées et que la marque CE y avait été dûment apposée.

25. Le 20 avril 2000, le Prefetto di Genova a rejeté le recours et la demande de mainlevée et a enjoint à Radiosistemi de payer, à titre d'amende pour les infractions reprochées, la somme de 330 000 ITL. Il a fondé sa décision sur le motif que le défaut d'apposition de la marque d'homologation nationale constituait à lui seul une violation de l'article 398 du Codice Postale, même lorsque les appareils concernés se révélaient ne fonctionner que sur les fréquences autorisées. En outre, il ne lui a pas semblé que cette disposition était contraire à la réglementation communautaire ou que les juridictions italiennes l'ont considérée comme telle.

26. Le 14 juin 2000, Radiosistemi a formé un recours juridictionnel contre l'ordonnance préfectorale devant le Giudice di pace di Genova. Étant donné que le Prefetto avait entretemps ordonné la confiscation des biens saisis, qui risquaient ainsi d'être détruits, Radiosistemi a demandé, à titre préliminaire, la suspension de la mesure attaquée.

27. Vu l'urgence, le Giudice di pace a, par ordonnance du 15 juin 2000, suspendu l'exécution de l'ordonnance attaquée.

28. À l'audience, après avoir répété que les appareils en question étaient conformes à la réglementation en vigueur tant nationale que communautaire, Radiosistemi a fait valoir que l'amende et la saisie, suivie de la confiscation et de la destruction des appareils, constituaient des mesures contraires au principe de proportionnalité garanti par l'ordre juridique communautaire et a ajouté que l'ordonnance préfectorale avait été adoptée le 20 avril 2000, soit après l'expiration du délai de transposition de la directive le 8 avril 2000, de sorte qu'elle violait également la directive.

29. Le Prefetto di Genova a déposé à l'audience une copie des actes dressés dans le cadre de l'enquête qui a abouti aux mesures contestées, ainsi que des notes du ministère des Communications du 24 mars et du 14 juillet 2000. D'après la note du 24 mars 2000, le rapport du service d'inspection confirmait que les radiocommandes (faisant l'objet de la saisie) fonctionnaient sur les fréquences qui leur étaient réservées, mais ledit rapport ne pouvait pas se substituer à l'homologation relevant de la compétence de la Direzione Generale Pianificazione e Gestione Frequenze (la direction générale de la planification et de la gestion des fréquences) du ministère des Communications. Le rapport rappelait que l'homologation et la marque qui l'atteste sont obligatoires. Il ressortait notamment de la note du 14 juillet 2000 que la notification prévue par l'article 6, paragraphe 4, de la directive pour la mise sur le marché du type d'appareils faisant l'objet de la saisie n'a eu lieu que le 26 mai 2000, c'est-à-dire après l'adoption de l'ordonnance préfectorale contestée.

30. Le Giudice di pace a constaté que la violation de l'article 398 du Codice Postale a été imputée à Radiosistemi non pas du chef de l'importation et de la commercialisation d'appareils ne correspondant pas objectivement aux normes techniques édictées pour prévenir les perturbations dans la réception et la transmission d'ondes hertziennes (utilisation des fréquences autorisées et respect de la compatibilité électromagnétique), mais seulement en raison du défaut d'apposition de la marque d'homologation nationale sur les appareils commercialisés. L'expertise ordonnée par le ministère allait ensuite établir que les appareils fonctionnaient sur des fréquences autorisées selon les dispositions en vigueur et qu'ils étaient conformes aux normes harmonisées sur la compatibilité électromagnétique, comme en atteste le marquage CE.

31. Considérant que la compatibilité de cette pratique administrative avec le droit communautaire suscitait le doute, le Giudice di pace a, par une ordonnance du 16 octobre 2000 parvenue au greffe de la Cour le 23 octobre 2000, posé quatre questions préjudicielles.

Affaire C-429/00

32. À la suite d'une saisie et d'une procédure similaires entre les mêmes parties, le Giudice di pace di Genova a posé les mêmes questions à titre préjudiciel. L'ordonnance de renvoi, rendue le 11 novembre 2000, est parvenue au greffe de la Cour le 20 novembre 2000.

Procédure devant la Cour

33. Le président de la Cour de justice a joint les affaires C-388/00 et C-429/00 par une ordonnance du 14 décembre 2000. Des observations écrites ont été présentées par Radiosistemi, la Commission et le gouvernement du Royaume-Uni. Des précisions y ont été apportées à l'audience du 28 novembre 2001.

IV — Les questions préjudicielles

34. Les questions posées par les ordonnances de renvoi dans les deux affaires sont les suivantes.

«1) Le droit communautaire, y compris ses principes fondamentaux non écrits, est-il compatible avec les règles et/ou les pratiques administratives nationales qui, en confiant les procédures d'évaluation de la conformité en vue de la mise sur le marché et de la mise en service des équipements hertziens au pouvoir purement discrétionnaire de l'administration, interdisent aux opé-

rateurs économiques, en l'absence d'homologation nationale, d'importer, de commercialiser, de détenir pour la vente des appareils radio, sans la possibilité de prouver d'une façon équivalente et moins onéreuse la conformité desdits appareils aux conditions concernant le bon usage des fréquences radio autorisées par le droit national?

2) La directive 1999/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 1999 attribue-t-elle aux particuliers des droits qui peuvent être invoqués devant les juridictions internes, bien que la directive elle-même, après l'expiration du délai pour sa transposition, n'ait pas été formellement transposée en droit interne? En cas de réponse positive à la question formulée, l'article 7, paragraphe 2, de la directive précitée est-il compatible avec le maintien de règles et/ou de pratiques du droit national qui, après le 8 avril 2000, interdisent la commercialisation et/ou la mise en service d'équipements hertziens en l'absence d'apposition d'une marque d'homologation nationale, s'il a été établi ou s'il est facilement vérifiable que le spectre des fréquences hertziennes autorisé par le droit national a été correctement et efficacement utilisé?

3) Quelle est la notion de 'mesure' dans l'interprétation de l'article 1er de la décision n° 3052/95/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 1995, et peut-on y inclure le maintien d'une saisie administrative d'un certain modèle ou d'un certain type de produit commercialisé légalement dans un autre État membre, après que la conformité du produit avec la réglementation nationale et communautaire a été constatée par les autorités nationales chargées des contrôles techniques, l'effet utile de la saisie aux fins de l'enquête étant ainsi épuisé?

4) Le droit communautaire, y compris au regard des principes de non-discrimination et de proportionnalité, est-il compatible avec un régime de sanctions tel que celui figurant à l'article 399 du code des Postes italien (décret n° 156 du Président de la République du 29 mars 1973)?»

V — Appréciation en droit

Première question

35. Par sa première question, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur la compatibilité des règles et/ou des pratiques administratives italiennes avec le droit communautaire. La disposition en cause interdit aux opérateurs économiques, en l'absence de marque d'homologation nationale, d'importer, de commercialiser ou de détenir pour la vente des appareils radio, sans la possibilité de prouver d'une façon équivalente et moins onéreuse la conformité desdits appareils à la réglementation ita-

lienne régissant le bon usage des fréquences hertziennes.

36. Cette question, contrairement à la deuxième, se rapporte à la période précédant la date à laquelle la directive devait être mise en œuvre en droit interne.

37. Remarquons d'abord que, tant qu'un domaine particulier n'est pas régi par une réglementation communautaire, les États membres sont libres d'adopter ou de maintenir des mesures nationales, à condition de ne pas nuire à la libre circulation des marchandises. Sont donc interdites les restrictions quantitatives aux importations ainsi que les mesures d'effet équivalent. Selon une jurisprudence constante de la Cour, toute réglementation des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire doit être considérée comme mesure d'effet équivalent au sens de l'article 28 CE [9]. Des exceptions peuvent être admises à cette interdiction, soit parce qu'elles sont prévues à l'article 30 CE, soit en raison d'un but d'intérêt général [10]. Toutefois, les deux ordres d'exceptions supposent que soient respectées les exigences de nécessité et de proportionnalité.

38. Le litige porte sur une marque d'homologation nationale. L'exigence d'une telle marque prescrite par la réglementation italienne vise à contrôler que les équipements hertziens satisfont aux prescriptions nationales destinées à prévenir les perturbations dans l'émission et la réception d'ondes hertziennes. De telles règles de conformité peuvent se justifier par l'absence d'harmonisation et par la nécessité d'assurer le bon usage des fréquences. Toutefois, elles deviennent disproportionnées lorsque l'absence d'une marque d'homologation nationale aboutit systématiquement à la conclusion que les marchandises concernées ne sont pas conformes. Tel semble être le cas en l'occurrence. L'article 398 du Codice Postale est neutre en ce qui concerne la constatation de la conformité, c'est-à-dire que, hormis la marque d'homologation attribuée par le ministère, d'autres moyens de contrôle sont concevables, tels que des certificats, des attestations et/ou des déclarations de conformité émis par des autorités habilitées à cet effet. Or, les décrets ministériels pris en exécution de l'article 398 viennent restreindre sa neutralité dans la mesure où seule l'attribution de la marque d'homologation par le ministère des Communications peut établir cette conformité. La conséquence qui en découle, à savoir qu'il n'est pas permis aux opérateurs économiques de prouver par d'autres méthodes que l'équipement répond aux exigences posées pour assurer un usage approprié des fréquences autorisées par la réglementation nationale, implique une restriction plus étendue qu'il n'est nécessaire. L'extension apportée par les décrets ministériels à l'article 398 du Codice Postale est donc disproportionnée.

9 — Arrêt du 11 juillet 1974, Dassonville (8/74, Rec. p. 837).

10 — Arrêt du 20 février 1979, Rewe-Zentral (120/78, Rec. p. 649).

39. Dans la mesure où la disposition de l'article 398 du Codice Postale, qui se

justifie au regard des objectifs qu'elle poursuit, est appliquée et maintenue de manière disproportionnée, elle viole l'article 28 CE.

Deuxième question

40. Comme nous l'avons signalé ci-dessus, au point 36, cette question se rapporte à la période durant laquelle la directive aurait dû être mise en œuvre en droit interne. Or, il est clair que le 8 avril 2000 le gouvernement italien n'avait pas encore satisfait à son obligation de transposition. C'est pourquoi la juridiction de renvoi s'interroge sur le point de savoir si les particuliers peuvent faire valoir des droits en vertu de la directive et, le cas échéant, si la pratique suivie en Italie en ce qui concerne l'interdiction de commercialiser et de mettre en service des équipements hertziens non pourvus de la marque d'homologation nationale est conforme à son article 7, paragraphe 2.

41. Selon la Commission, l'article 8, paragraphe 1, de la directive a, en tout état de cause, un effet direct. Le gouvernement du Royaume-Uni est d'avis que tel est également le cas de la deuxième phrase de l'article 6, paragraphe 1, qui constitue, selon lui, la disposition pertinente en l'espèce, ainsi que de l'article 7, paragraphe 1. Radiosistemi estime, quant à elle, que la directive est d'effet direct dans son ensemble. Tous considèrent que le gouvernement italien, faute d'avoir transposé la directive dans le délai prescrit, ne peut pas se prévaloir de l'exception prévue à l'article 7, paragraphe 2.

42. Afin de répondre à la question posée, nous allons d'abord examiner quelles dispositions de la directive sont applicables au fond du litige et si ces dispositions ont un effet direct. Il conviendra enfin d'apprécier si les autorités italiennes peuvent se prévaloir de l'exception contenue à l'article 7, paragraphe 2, de la directive afin de justifier les mesures attaquées.

43. L'article 6 de la directive concerne la mise sur le marché, alors que l'article 8 vise la libre circulation des appareils. L'article 6 impose à l'État membre d'origine des appareils de vérifier que ceux-ci répondent aux conditions prescrites par la directive. En outre, il prévoit l'obligation de ne pas les soumettre à des exigences nationales plus restrictives quant à la mise sur le marché. L'article 8 prévoit une obligation à charge de l'État membre d'importation de ne pas entraver ou limiter la libre circulation sur son marché d'équipements régulièrement mis sur le marché dans un autre État membre.

44. D'accord avec la Commission, et contrairement à l'avis du gouvernement du Royaume-Uni, nous estimons que c'est bien l'article 8, et non l'article 6, de la directive qui est d'application en l'occurrence.

45. L'article 6, paragraphe 1, de la directive ne peut jouer aucun rôle dans cette affaire étant donné qu'à l'heure actuelle on ne produit pas de radiocommandes utilisant les fréquences hertziennes en Italie [11].

46. Comme nous l'avons déjà signalé, l'obligation prescrite par l'article 8, paragraphe 1, de la directive concerne l'État membre destinataire des appareils. Selon cette disposition, les États membres ne peuvent pas interdire, limiter ou entraver la mise sur le marché et la mise en service sur leur territoire d'appareils portant le marquage CE.

47. Nous nous rallions à l'opinion du Royaume-Uni et de la Commission selon laquelle les termes de cette disposition, qui oblige, de manière inconditionnelle, les États membres à accueillir les appareils revêtus de la marque CE, indiquent qu'elle a un effet direct. La disposition est suffisamment claire, précise et inconditionnelle pour pouvoir être invoquée par un particulier devant une juridiction nationale [12].

48. Reste la question de savoir quelle marge la directive laisse aux États membres. Il ressort de l'article 8, paragraphe 1, que la République italienne est tenue d'admettre sur son territoire des équipements qui satisfont à la directive et ont été mis sur le marché dans d'autres États membres. Toutefois, l'article 7, paragraphe 2, de la directive laisse expressément la compétence aux États membres de limiter la mise en service de ces équipements. Ils ne peuvent limiter leur mise en service que pour des raisons liées à l'utilisation efficace du spectre radio, à la nécessité d'éviter des interférences dommageables, ou à des questions liées à la santé publique. Nous sommes donc ici en présence d'une exception. À ce titre, cette disposition doit être interprétée strictement.

49. Nous relevons que, tant que le gouvernement italien n'a pas transposé la directive en droit interne, il ne peut pas invoquer l'exception prévue par l'article 7, paragraphe 2, de la directive.

50. À supposer que le gouvernement italien puisse, malgré la non-transposition de la directive dans le délai, se prévaloir à l'encontre des opérateurs économiques de l'exception prévue par son article 7, paragraphe 2, cela ne lui serait d'aucune utilité. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, l'exception est de stricte interprétation. L'exigence d'une marque d'homologation nationale posée par l'article 398 du Codice Postale n'a aucun rapport avec les motifs d'exception prévus par l'article 7, paragraphe 2. Par conséquent, le gouvernement

11 — L'article 6, paragraphe 4, de la directive prévoit, dans le cas d'équipements utilisant des bandes de fréquences dont l'utilisation n'est pas harmonisée dans l'ensemble de la Communauté, une règle de procédure à charge du fabricant ou de son mandataire établi dans la Communauté, ou de la personne responsable de la mise sur le marché des équipements. En l'espèce, Radiosistemi a tenu compte de cette règle ainsi que de celles d'autres directives pertinentes, telles que la directive 89/336/CEE du Conseil, du 3 mai 1989, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la compatibilité électromagnétique (JO L 139, p. 19), telle que modifiée par la suite.

12 — Arrêt du 5 avril 1979, Ratti (148/78, Rec. p. 1629).

italien ne peut pas s'appuyer sur l'article 7, paragraphe 2, de la directive pour justifier d'une manière quelconque l'application de cette disposition.

Troisième question

51. La troisième question porte sur la notion de «mesure» au sens de l'article 1er de la décision. Plus particulièrement, la juridiction de renvoi demande si cette notion inclut le maintien d'une saisie administrative d'un certain modèle ou d'un certain type de produit commercialisé légalement dans un autre État membre, après que la conformité du produit avec la réglementation nationale et communautaire a été constatée par les autorités nationales chargées des contrôles techniques, l'effet utile de la saisie aux fins de l'enquête étant ainsi épuisé.

52. La décision institue une procédure d'information. Cette procédure vise à permettre à la Commission de savoir s'il se produit effectivement des perturbations trouvant leur origine dans la réglementation ou la pratique nationale, en particulier dans les secteurs du commerce intracommunautaire qui n'ont pas encore été harmonisés. Il est ainsi possible d'identifier les obstacles éventuels et de chercher des solutions appropriées. Dès lors, les instances nationales doivent aussi rapidement que possible notifier à la Commission et aux autres États membres toute mesure par laquelle elles limitent la libre circulation de marchandises légalement mises sur le marché d'un autre État membre.

53. Ainsi que la Commission l'a justement déclaré, cette procédure constitue une sorte de norme résiduelle. Elle s'applique exclusivement lorsqu'il n'existe aucune obligation de notification spécifique prévue par une réglementation communautaire. La conséquence en est qu'après l'entrée en vigueur de la directive, et plus particulièrement après sa transposition en droit interne, ce n'est plus la procédure d'information de la décision qui est d'application, mais bien la procédure prévue à l'article 9 de la directive.

54. En tout état de cause, selon nous, le mécanisme de la décision implique, tout d'abord, que les autorités italiennes auraient dû faire savoir à la Commission dans chaque cas qu'elles saisiraient systématiquement et retireraient du marché les équipements non pourvus de la marque d'homologation nationale. Ensuite, nous partageons l'opinion de la Commission selon laquelle on peut satisfaire à cette obligation de notification sans notifier chaque saisie. Il importe que la décision acquière et conserve un effet utile. Cela suppose donc que l'on signale systématiquement que des perturbations se produisent ou sont susceptibles de se produire dans les échanges entre États membres en raison d'une réglementation nationale, en l'occurrence l'article 398 du Codice Postale, et de sa mise en application.

55. Il ressort de l'article 3 de la décision qu'il n'est pas nécessaire de notifier toutes les mesures. Ainsi ne doivent pas être notifiées les mesures conservatoires ou d'instruction qui n'ont pour objet que de permettre l'établissement de la mesure principale visée à l'article 1er. En d'autres termes, ce ne sont pas les «mesures intermédiaires» qui doivent être notifiées, mais bien les mesures principales éventuelles subséquentes.

56. La question se pose donc de savoir si la saisie administrative pourrait relever des exceptions prévues par l'article 3. Il est incontestable que la saisie effectuée par les agents de la Polizia Postale avait pour objet d'écarter du marché italien des marchandises qui avaient été régulièrement mises en circulation dans un autre État membre. Il s'avère ensuite qu'il n'y a pas eu de mainlevée de la saisie après qu'il a été établi qu'elles correspondaient objectivement aux normes techniques édictées pour prévenir les perturbations dans l'émission et la réception d'ondes hertziennes. Partant, les mesures concernées n'ont pas été prises parce que la conformité des marchandises à la réglementation applicable était incertaine, mais la saisie doit être considérée comme une sanction en raison de l'absence de marque d'homologation nationale.

57. Par conséquent, nous ne nous trouvons pas en présence d'une mesure conservatoire ou d'instruction, mais bien d'une mesure au sens de l'article 1er de la décision. Elle aurait donc dû faire l'objet d'une notification.

Quatrième question

58. Par sa dernière question, la juridiction de renvoi désire savoir si le régime de sanctions de l'article 399 du Codice Postale est compatible avec le droit communautaire, y compris au regard des principes de non-discrimination et de proportionnalité.

59. Cette disposition prévoit une sanction plus lourde à l'encontre de la catégorie des constructeurs ou des importateurs d'appareils électriques ou radioélectriques. Ceux-ci sont passibles, outre la confiscation, d'une amende administrative de 50 000 à 1 000 000 ITL en cas d'infraction à l'article 398 du Codice Postale. Les autres contrevenants peuvent être condamnés à une amende d'un montant moindre, de 15 000 à 300 000 ITL.

60. Radiosistemi a souligné que, compte tenu du fait que toutes les radiocommandes sont importées, cette sanction est discriminatoire pour les importateurs. En revanche, la Commission et le gouvernement du Royaume-Uni ont soutenu qu'une différence dans la gravité des sanctions pouvait être légitime.

61. La deuxième partie de la question concerne le caractère proportionné des sanctions. Radiosistemi soutient qu'il s'agit d'une sanction économique étant donné que la procédure d'homologation telle que

conçue par la législation italienne se traduit par l'apposition d'une marque. Le gouvernement du Royaume-Uni fait observer, à cet égard, qu'il s'agit d'une sanction applicable en cas d'inobservation de l'obligation d'apposer la marque nationale d'homologation. Dans la mesure où la réglementation italienne est incompatible avec le droit communautaire, la sanction l'est également. D'après le Royaume-Uni, il en serait autrement si les sanctions visaient à assurer le respect de la directive. À cette fin, les États membres disposent d'une compétence qui leur est attribuée par l'article 9 de la directive. La Commission estime, quant à elle, que les sanctions (amendes et confiscation) à l'encontre des constructeurs ou des importateurs sont, dans la plupart des cas, contraires à l'article 28 CE car elles sont hors de proportion par rapport aux objectifs poursuivis par la réglementation italienne pertinente.

62. Cette pratique suivie en Italie est en soi contraire à l'article 28 CE. C'est pourquoi nous pouvons nous rallier au point de vue défendu par le Royaume-Uni. En l'espèce, il s'agit d'une sanction applicable en cas de défaut d'apposition d'une marque nationale d'homologation. À propos de la première question, nous avons déjà constaté que l'exigence de l'apposition d'une marque d'homologation nationale sans que la conformité puisse être prouvée par d'autres méthodes est contraire au principe de proportionnalité. En conséquence, nous sommes en présence d'une violation de l'article 28 CE. Il s'ensuit, à plus forte raison, que le fait d'infliger une sanction en cas de défaut d'apposition d'une marque d'homologation nationale est également contraire au droit communautaire [13].

63. Maintenant que le délai de transposition de la directive est expiré, la situation n'est pas foncièrement différente. À partir de cette échéance, seuls des procédures d'homologation harmonisées et le marquage CE devenaient applicables. Le fait que le gouvernement italien n'ait pas mis en œuvre la directive dans le délai prescrit n'y change rien. Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour, un État membre ne saurait appliquer à un particulier qui s'est conformé aux dispositions de la directive sa loi interne — même si elle est assortie de sanctions pénales — non encore adaptée à la directive, après expiration du délai fixé pour sa mise en œuvre [14].

64. Nous en concluons donc que la sanction contestée est incompatible avec le droit communautaire, dans la mesure où elle vise à assurer le respect de normes elles-mêmes contraires au droit communautaire.

65. Dans une perspective plus générale, en ce qui concerne la question de savoir si un régime de sanctions tel que celui de l'article 399 du Codice Postale est généralement compatible avec le droit commu-

13 — Arrêts du 16 février 1978, Schonenberg e.a. (88/77, Rec. p. 473); du 28 mars 1979, Rivoira e.a. (179/78, Rec. p. 1147), et du 16 décembre 1981, Tymen (269/80, Rec. p. 3079).

14 — Arrêt Ratti, cité à la note 12.

nautaire, y compris avec les principes de non-discrimination et de proportionnalité, nos observations sont les suivantes.

66. La directive laisse aux autorités nationales une certaine liberté en ce qui concerne le maintien des sanctions nationales, qu'il s'agisse d'assurer le respect de la directive ou de normes nationales qui n'ont pas encore fait l'objet d'une harmonisation, par exemple en ce qui concerne l'utilisation des fréquences. Ces sanctions aussi doivent répondre aux critères dégagés par la jurisprudence. Il importe notamment qu'elles aient un caractère effectif, proportionné et dissuasif [15].

67. En ce qui concerne le principe de non-discrimination, nous partageons le point de vue de la Commission et du gouvernement du Royaume-Uni. Une différence dans la gravité de la sanction peut être justifiée dans la mesure où il peut y avoir des différences entre les obligations et la responsabilité des fabricants et importateurs, d'une part, et celles des autres opérateurs économiques tels que les revendeurs, d'autre part. Le fait qu'en pratique cette sanction frappe exclusivement des produits importés, étant donné qu'aucune fabrication de radiocommandes n'existe, à l'heure actuelle, en Italie, peut être considéré comme une «circonstance factuelle purement fortuite et, de surcroît, variable dans le temps» [16]. On ne peut pas en tirer la conclusion que la sanction contestée est discriminatoire.

68. Le principe de proportionnalité appelle une appréciation plus stricte des sanctions. La Cour se montre sévère lorsque des sanctions visant à assurer le respect de prescriptions administratives par ailleurs licites s'avèrent disproportionnées. À cet égard, nous renvoyons notamment à l'arrêt Cayrol [17]. Dans cet arrêt, la Cour a dit pour droit que toute mesure administrative ou répressive dépassant le cadre de ce qui est strictement nécessaire à l'État membre d'importation, en vue d'obtenir des renseignements raisonnablement complets et exacts sur les mouvements de marchandises relevant de mesures de politique commerciale particulières, doit être considérée comme une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative prohibée par le traité CE.

69. La sanction doit donc être justifiée et elle doit être proportionnée. Dès lors, bien que le non-respect de normes nationales visant à assurer le bon usage des fréquences puisse être sanctionné, la saisie systématique de marchandises lorsqu'elles ne sont pas revêtues de la marque requise ne se justifie pas. Elle est tout simplement contraire au principe de proportionnalité.

15 — Voir, par exemple, l'arrêt du 21 septembre 1989, Commission/Grèce (68/88, Rec. p. 2965).

16 — Arrêt du 29 juin 1995, Commission/Grèce (C-391/92, Rec. p. I-1621).

17 — Arrêt du 30 novembre 1977 (52/77, Rec. p. 2261).

70. S'il est établi que les marchandises ont été régulièrement mises en circulation dans un autre État membre et qu'elles satisfont, par ailleurs, à toutes les conditions, qu'elles soient posées par les normes harmonisées ou par la législation italienne concernant l'utilisation des fréquences hertziennes, une sanction à l'encontre du simple non-respect d'une règle de procédure doit demeurer limitée. Dans un tel cas, il est excessif de procéder purement et simplement à la saisie des marchandises et/ou d'infliger une amende élevée. Tout au plus peut-on affirmer, comme l'a également fait la Commission, qu'une saisie peut se justifier pour une période limitée, à savoir tant que les appareils concernés ne sont pas accompagnés de la documentation adéquate comprenant l'information nécessaire pour pouvoir établir leur conformité. Au surplus, une amende administrative suffit, à la condition que son montant soit proportionné par rapport à la gravité de l'infraction.

71. Sur la base de ce qui précède, nous concluons qu'il n'est conforme ni à l'article 28 CE ni à la directive d'effectuer une saisie et/ou d'infliger une amende élevée en raison du non-respect d'une règle de procédure.

VI — Conclusion

72. Compte tenu des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre comme suit aux questions posées par le Giudice di pace di Genova:

«1) Le droit communautaire, en particulier l'article 28 CE, s'oppose à une réglementation nationale interdisant aux opérateurs économiques d'importer, de commercialiser ou de détenir pour la vente des équipements hertziens non pourvus de la marque d'homologation nationale, si lesdits opérateurs n'ont pas la possibilité de prouver leur conformité aux conditions concernant le bon usage des fréquences radio posées par le droit national.

2) L'article 8, paragraphe 1, de la directive 1999/5/CE du Parlement européen et du Conseil, du 9 mars 1999, concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications et la reconnaissance mutuelle de leur conformité, attribue aux particuliers des droits qui peuvent être invoqués devant les juridictions internes si l'État membre concerné n'a pas encore transposé la directive en droit interne, bien que le délai prévu pour ce faire — à savoir le 8 avril 2000 — soit expiré. À défaut pour la République italienne d'avoir mis en œuvre la directive à la date du 8 avril 2000, elle ne peut pas se prévaloir de l'exception prévue par son article 7, paragraphe 2. Par ailleurs, cette disposition s'oppose au maintien de règles et/ou de pratiques du droit national qui, après le 8 avril 2000, interdisent la commercialisation ou la mise en service d'équipements non pourvus de la marque d'homologation nationale, s'il a été établi ou s'il est facilement vérifiable que le spectre des fréquences hertziennes autorisé par le droit national a été correctement et efficacement utilisé.

3) La notion de 'mesure' dans l'interprétation de l'article 1er de la décision n° 3052/95/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 1995, établissant une procédure d'information mutuelle sur les mesures nationales dérogeant au principe de libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté, comprend toutes les mesures, à l'exception des décisions judiciaires, prises par un État membre à l'effet de restreindre la libre circulation de marchandises légalement fabriquées ou mises sur le marché dans un autre État membre. Tel est le cas de la saisie systématique, suivie de la confiscation, d'appareils hertziens légalement commercialisés dans un autre État membre, pour le simple motif qu'ils ne sont pas revêtus de la marque d'homologation nationale, alors que leur conformité avec la réglementation nationale et communautaire a été constatée par les autorités nationales. Une telle mesure restreint la libre circulation de marchandises légalement mises sur le marché dans un autre État membre et relève, par conséquent, de la notion de mesure au sens de l'article 1er de la décision n° 3052/95.

4) Le droit communautaire ne s'oppose pas à un régime de sanctions tel que celui de l'article 399 du Codice Postale italien, à condition que le montant des amendes prévues soit proportionné par rapport à l'intérêt que la règle enfreinte vise à protéger. Toutefois le droit communautaire ne tolère pas la saisie et la confiscation systématiques des marchandises avec lesquelles l'infraction a été commise, comme le prévoit cet article.»