termes similaires et suffisamment précis, l'infraction alléguée et les raisons pour lesquelles elle estime que l'État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

3. Il résulte du système de la directive-cadre 71/316 concernant le rapprochement des législations relatives aux dispositions communes aux instruments de mesurage et aux méthodes de contrôle métrologique et de la directive d'application 76/891 relative aux compteurs d'énergie électrique que celles-ci ont entendu s'en tenir, dans une première étape, à une formule de simple «harmonisation optionnelle» dispensant les États dépourvus des équipements de contrôle nécessaires d'avoir à délivrer eux-mêmes, conformément aux articles 2, paragraphe 2, et 8, paragraphe 2, de la directive 71/316, les signes d'approbation CEE de modèle et les marques de vérification primitive CEE des instruments présentés. Il appartient à chaque État membre se trouvant dans cette situation d'apprécier, compte tenu notamment de l'intérêt des opérateurs économiques établis sur son territoire, s'il doit se doter de ces équipements et se soumettre ainsi aux obligations édictées par les articles susdits.

Dans l'affaire 211/81,

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Rolf Wägenbaur assisté de M. Hans Peter Hartvig, membre du service juridique de la Commission, en qualité d'agents, ayant élu domicile chez M. Oreste Montalto, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg, à Luxembourg,

partie requérante,

contre

ROYAUME DE DANEMARK, représenté par M. Laurids Mikaelsen, conseiller juridique au ministère des affaires étrangères, ayant élu domicile chez le chargé d'affaires ad interim, M. Ib Bodenhagen, conseiller ministériel, à l'ambassade de Danemark, 11b, boulevard Joseph-II, à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande en constatation de manquement aux obligations qui incombent au royaume de Danemark en vertu du traité, résultant de l'absence de mise en œuvre, dans le délai prescrit, de la directive 76/891/CEE du Conseil, du 4 novembre 1976, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux compteurs d'énergie électrique (JO L 336, p. 30),

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, P. Pescatore, U. Everling, présidents de chambre, Mackenzie Stuart, O. Due, K. Bahlmann et Y. Galmot, juges,

avocat général: M. G. F. Mancini
greffier: M. P. Heim

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions et les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

Dans le but de supprimer les entraves techniques au commerce intracommunautaire des instruments de mesurage, le Conseil a adopté, le 26 juillet 1971, la directive 71/316/CEE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux dispositions communes aux instruments de mesurage et aux méthodes de contrôle métrologique (JO L 202, p. 1). Cette directive prévoit que des directives particulières devront fixer, pour chaque catégorie d'instruments de mesurage, les qualités métrologiques et les prescriptions de réalisation technique et de fonctionnement. La directive 76/891 du Conseil, du 4 novembre 1976, relative aux compteurs d'énergie electrique, constitue l'une de ces directives particulières d'application.

En vertu de l'article 4 de la directive 76/891 du Conseil, «les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive dans un délai de dix-huit mois suivant sa notification et en informent immédiatement la Commission».

La directive ayant été notifiée au royaume de Danemark le 9 novembre 1976, ce délai est venu à échéance le 9 mai 1978.

Le 30 mars 1978, répondant à une lettre de la Commission en date du 18 janvier 1978, la représentation permanente du Danemark a fait savoir qu'il n'existait pas de réglementation danoise en matière de compteurs d'énergie électrique; le Danemark remplirait, par conséquent, les obligations que lui impose la directive 76/891 dans la mesure où, conformément à l'article 3, paragraphe 1, de cette directive, les autorités danoises ne sauraient «refuser, interdire, restreindre la mise sur le marché et la mise en service des compteurs d'énergie électrique munis du signe d'approbation CEE de modèle et de la marque de véri-

fication primitive CEE». Aussi, les autorités danoises estiment-elles que la directive 76/891 n'exige aucune mesure d'application particulière au Danemark.

Par lettre, en date du 7 juin 1978, la Commission a exposé au gouvernement danois que les obligations qui incombent aux États membres, en vertu de la directive 76/891, ne se limitent pas à celles qui sont formulées en son article 3, et concernent l'admission, sur le territoire danois, des compteurs d'énergie électrique visés par la directive. La directive 76/891 leur imposerait, en outre, de prévoir que les compteurs, fabriqués au Danemark, puissent être munis, dans ce pays, des signes et marques CEE à la suite des mesures de contrôle prévues par la directive.

La Commission n'ayant pas été informée de ce que le royaume de Danemark avait mis en œuvre les mesures nécessaires pour se conformer à la directive, elle invita le gouvernement danois, par lettre en date du 23 mai 1979 et en vertu de l'article 169, alinéa 1, du traité, à présenter ses observations, dans un délai de deux mois.

Dans leur réponse du 22 août 1979, les autorités danoises, se référant à leur lettre en date du 30 mars 1978, ont déclaré notamment qu'elles considéraient que la directive, d'une part, ne faisait aucune obligation aux États membres de créer des organes en mesure de délivrer l'approbation CEE de modèle et de procéder à la vérification primitive CEE, d'autre part, ne prévoyait nullement que les contrôles prescrits soient nécessairement effectués sur le territoire de l'État membre où les compteurs d'énergie électrique ont été fabriqués. De l'avis des autorités danoises, ce point de vue serait corroboré par la déclaration du Conseil et de la Commission, inscrite au procès verbal de la réunion du Conseil lors de l'adoption de la directive. Aux termes de cette déclaration, «le Conseil et la Commission constatent que la deuxième phrase de l'article 2 vise seulement les compteurs d'énergie électrique indiqués à la première phrase du même article, et que la directive, en conséquence, n'impose à un État membre pour les compteurs d'énergie électrique ni l'approbation CEE de modèle ni la soumission à la vérification primitive CEE, dans la mesure où des contrôles équivalents ne sont pas prescrits sur le plan national».

Les observations du gouvernement danois n'ayant pas modifié la conviction de la Commission, selon laquelle le Danemark n'avait pas mis en œuvre les mesures nécessaires pour se conformer à la directive 76/891, la Commission a émis, le 6 octobre 1980, un avis motivé qui a été transmis aux autorités danoises par lettre en date du 8 octobre 1980.

Le 2 février 1981, en réponse à l'avis motivé de la Commission, le gouvernement danois a déclaré maintenir le point de vue selon lequel les obligations qui incombent aux États membres, en vertu de la directive 76/891, se réduisent aux termes de son article 3. L'interprétation de la Commission contredirait la directive-cadre 71/316 du Conseil, notamment l'article 2, paragraphe 2, et l'article 8, paragraphe 2, dont il résulterait que le Danemark n'est aucunement tenu d'installer des équipements de contrôle sur son territoire. Le gouvernement danois souligne, enfin, que la déclaration de la Commission et du Conseil, évoquée ci-dessus, a été adoptée parce que le Danemark avait précisé clairement lors des négociations, qu'il ne pouvait accepter une directive qui impose l'obligation d'installer des équipements de contrôle sur son territoire.

La Commission a introduit le présent recours, qui a été enregistré au greffe de la Cour le 13 juillet 1981.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Conclusions des parties

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1. constater qu'en ne prenant pas dans le délai prescrit les dispositions législatives, réglementaires ou administratives nécessaires pour se conformer à la directive 76/891 du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux compteurs d'énergie électrique, le royaume de Danemark a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE;

2. condamner le royaume de Danemark aux dépens.

Le *royaume de Danemark* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1. à titre principal déclarer le recours non recevable;

2. subsidiairement, déclarer le recours non fondé;

3. en tout état de cause, condamner la Commission aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

A — Sur la recevabilité

Le *gouvernement danois* oppose au recours de la Commission une fin de non-recevoir fondée sur la circonstance que la Commission, d'une part, aurait émis un avis motivé sans avoir mis, au préalable, ce gouvernement en mesure de présenter ses observations, d'autre part, aurait rédigé la requête dans des termes différents de ceux de l'avis motivé.

Selon le gouvernement danois, la Commission a manqué au devoir de diligence qu'implique la mise en œuvre de l'article 169. Le but de la procédure de l'article 169 serait non pas d'introduire un nombre maximal de recours mais de tenter de les résoudre à l'amiable grâce à un dialogue utile établi par la Commission avec l'État membre en cause. Or, dans la présente affaire, le déroulement de la phase pré-contentieuse laisserait à penser que la Commission n'a eu une idée claire des obligations que les dispositions combinées de la directive cadre 71/316 et de la directive particulière 76/891 du Conseil imposent aux États membres, qu'au stade de la mise au point de la requête.

Le gouvernement danois considère que, dans la mesure où il existait un différend relatif à l'interprétation des textes et à la définition du manquement, la Commission se devait de qualifier et de motiver l'infraction reprochée dans la lettre de mise en demeure du 23 mai 1979, afin de permettre un dialogue utile avec les autorités danoises. Rédigée comme une simple lettre de rappel du manquement allégué, sans tenir compte de l'état des discussions entre les autorités danoises et les services de la Commission, cette mise en demeure aurait été détournée de son objet et du but assigné aux différentes étapes de la phase pré-contentieuse de la procédure, prévues par l'article 169. De l'avis du gouvernement danois, la Commission ne pouvait, dans ces conditions, émettre un avis motivé dont l'intervention suppose que l'État membre mis en cause a eu la possibilité de présenter des observations sur la base de données claires.

Selon le gouvernement danois, l'avis motivé et la requête seraient rédigés dans des termes différents, tant du point de vue du contenu de l'infraction alléguée que de celui de sa motivation.

Ce n'est qu'au stade de la requête que la Commission aurait fondé son intepréta-tion sur les dispositions combinés de la directive cadre 71/316 et de la directive particulière 76/891, du Conseil. La Commission aurait dû prendre ce soin dès l'ouverture de la phase pré-contentieuse de la procédure.

Le gouvernement danois rappelle que, dans son avis motivé du 6 octobre 1980, la Commission a déclaré que la directive 76/891 du Conseil obligeait les États membres «à créer la possibilité pour le fabricant ou l'importateur désireux d'obtenir les marques et signes CEE prévus par la directive de se soumettre auxdites approbations et vérifications». Selon le gouvernement danois, il résulterait des termes utlisés par la Commission que les États membres étaient obligés de mettre en place des équipements de contrôle appropriés. Or, dans sa requête du 3 juillet 1981, la Commission aurait présenté les choses différemment en déclarant notamment que les autorités danoises ne sont pas «tenues de mettre en place elles-mêmes des équipements de contrôle sous forme de laboratoires ou de matériel technique» et qu'il suffit «d'agréer les essais effectués dans certains laboratoires soit au Danemark soit dans d'autres États membres, ou d'exiger que le demandeur lui-même mette à disposition les moyens en matériel et en personnel nécessaires aux essais, par exemple sur le lieu de fabrication».

Le gouvernement danois considère que si les observations d'un État membre peuvent amener la Commission, dans son avis motivé, à modifier son point de vue, tant en ce qui concerne la portée de la violation du traité que les raisons qui militent, en droit, en faveur de la position qu'elle défend, il ne saurait en être de même au stade de la requête. Si la Commission éprouve le besoin de modifier la requête sur des points décisifs, il lui appartient de porter à la connaissance de l'État membre intéressé un avis motivé révisé. Selon le gouvernement danois, un recours en manquement constitue de la part de la Commission une démarche si sérieuse qu'elle nécessite au préalable une instruction exhaustive. L'importance de l'échange de lettres précédant la phase contentieuse de la procédure aurait été soulignée par la Cour notamment dans les affaires 45/64 (Recueil 1965, p. 1057), 7/69 (Recueil 1970, p. 111) et 31/69 (Recueil 1970, p. 25) et reconnue par la Commission dans sa réponse à la question écrite n° 557/76 de M. Fletcher, membre du Parlement européen (JO 1976, C 300, p. 39).

Selon la *Commission*, l'article 169 institue un dialogue entre la Commission et l'État membre dans le but d'instruire l'affaire. Elle estime toutefois que la controverse juridique née à la suite du manquement allégué, doit pouvoir se dérouler librement de manière à ce que la Commission et l'État membre concerné puissent développer leur argumentation juridique et approfondir leurs points de vue, notamment en apportant des nouveaux éléments d'interprétation.

La Commission déclare que, si la formulation de la lettre de mise en demeure, du 23 mai 1979, était brève, c'est que le gouvernement danois connaissait l'objet et les motifs de l'infraction qui lui était reprochée, grâce à l'échange de lettres qui avait précédé ladite mise en demeure. Dans une lettre du 7 juin 1978, la Commission aurait fait valoir que la

directive en cause faisait obligation au Danemark d'instituer les mécanismes permettant aux autorités danoises de délivrer l'approbation CEE de modèle et de procéder à la vérification primitive CEE. De l'avis de la Commission, il n'était pas nécessaire de fournir des détails supplémentaires relatifs aux modalités d'exécution de la directive, le choix de celles-ci étant de la compétence des États membres.

La Commission tient à souligner que, tant dans l'avis motivé que dans les phrases antérieures de la procédure, elle n'a jamais déclaré que les États membres avaient le devoir de mettre eux-mêmes en place des organes de contrôle pourvus de l'équipement technique nécessaire, une telle obligation allant au-delà de ce que prescrivent les annexes I et II de la directive-cadre 71/316 du Conseil, modifiées par l'acte d'adhésion de 1972, annexe I, paragraphe X, point 12, auquel la Commission renvoie dans sa requête.

La Commission souligne que les considérations émises, dans sa requête, au sujet de la directive-cadre avaient pour seul but de répondre aux observations que le gouvernement danois avait formulées à cet égard, pour la première fois, dans sa réponse à l'avis motivé. Cela n'aurait aucunement limité la possibilité, pour le gouvernement danois, de se défendre.

B — Sur le fond

La *Commission*, après avoir rappelé que, selon une jurisprudence constante de la Cour, le caractère contraignant de la directive fait obligation aux États membres concernés de s'y conformer dans les délais fixés, expose que les dispositions combinées de la directive 76/891 et de la directive-cadre 71/316 vont plus loin que ne l'estiment les autorités danoises.

La Commission souligne que, selon le premier considérant de la directive 76/891 et les premier et deuxième considérants de la directive-cadre 71/316, il s'agit de procéder à une harmonisation des législations dans le but d'éliminer les entraves aux échanges intracommunautaires des produits en cause. Or, la circonstance qu'il n'existe pas de dispositions danoises qui fassent obstacle à la mise sur le marché et à la mise en service des compteurs d'énergie électrique ne répondrait qu'en partie à l'objectif de la directive.

De l'avis de la Commission, les entraves techniques aux échanges ne peuvent être éliminées que dans la mesure où la possibilité de procéder à l'approbation CEE de modèle et à la vérification primitive CEE est aménagée dans chaque État membre concerné. Dans le cas contraire, les producteurs et négociants de l'État qui n'a pas prévu cette possibilité seront, s'ils veulent commercialiser les compteurs d'énergie électrique, visés par la directive, dans d'autres États membres, tenus de faire appel aux services de l'un des autres États membres pour faire procéder à l'approbation CEE de modèle et à la vérification primitive CEE. Les difficultés pratiques et les coûts supplémentaires qui en résulteraient, constitueraient une restriction aux échanges que les directives tendent à supprimer.

Le point de vue exprimé par la Commission serait confirmé à la fois par les dispositions de la directive 76/891 et par celles de la directive-cadre 71/316.

L'article 2, paragraphe 2, de la directive 76/891 prévoit, d'une manière générale, que les compteurs d'énergie électrique visés par la directive font l'objet d'une approbation CEE de modèle et sont soumis à la vérification primitive CEE. Les annexes I et II de la directive-cadre 71/316, modifiées par l'acte d'adhésion de 1972, annexe I, paragraphe X, qui prescrivent les symboles des marques et signes CEE, disposent, au point 12, que

le signe d'approbation CEE et la marque de vérification CEE contiennent dans la partie supérieure, la lettre majuscule distinctive de l'État, à savoir DK pour le Danemark.

Selon la Commission, il résulte de cette disposition que le gouvernement danois est tenu d'arrêter les mesures permettant aux autorités danoises de délivrer les signes et marques visés.

La Commission est d'avis que la déclaration du Conseil et de la Commission, inscrite au procès-verbal de la réunion du Conseil, à laquelle le gouvernement danois s'est référé, visait seulement la question de savoir si la directive avait pour effet que tous les compteurs d'énergie électrique visés par la proposition comme condition de mise sur le marché devaient avoir obtenu l'approbation CEE de modèle et avoir passé la vérification primitive CEE.

La Commission est d'accord avec le gouvernement danois pour considérer que la directive-cadre 71/316 détermine l'interprétation à donner à la directive particulière 76/891. Elle estime cependant que l'interprétation, par le gouvernement danois, notamment de l'article 2, paragraphe 2, et de l'article 8, paragraphe 2, de la directive-cadre, est trop étroite. Ces articles disposent respectivement que «si les équipements de contrôles dont ils disposent le permettent, les États membres accordent, sur demande du fabricant ou de son mandataire, l'approbation CEE de modèle . . .» et «. . . procèdent à la vérification primitive CEE».

L'expression «dont ils disposent», qu'il convient, de l'avis de la Commission de rapprocher des dispositions des annexes I et II de la directive-cadre, aurait un sens très large, englobant non seulement la possibilité de faire procéder aux contrôles nécessaires par les services des États membres mais également d'autres possibilités qui n'exigent pas que l'État membre ait lui-même l'équipement nécessaire. Selon la Commission, les dispositions de la directive n'imposent pas aux États membres de mettre en place des équipements de contrôle; les autorités danoises peuvent agréer les essais effectués soit au Danemark, soit dans d'autres États membres, ou exiger que le demandeur lui-même mette à disposition les moyens en matériel et en personnel nécessaires aux essais, par exemple sur le lieu de fabrication.

La Commission ajoute que les dispositions communautaires en cause visent les négociants qui souhaitent exporter vers d'autres États membres des compteurs d'énergie électrique soit produits au Danemark, soit importés au Danemark à partir d'autres pays, y compris les pays tiers. Les directives dont il s'agit intéressent, par conséquent, tant les producteurs existants que les éventuels nouveaux producteurs. Ainsi, de l'avis de la Commission, les arguments du gouvernement danois tenant à ce que le seul producteur danois de compteurs d'énergie électrique ne manifeste aucun intérêt pour l'approbation CEE de modèle et la vérification primitive CEE de ses produits, ou à ce que les échanges avec le Danemark, où les compteurs d'énergie électrique d'origine étrangère couvrent environ 40 % de la consommation totale du Danemark s'effectuent de façon satisfaisante, ne sauraient-ils être retenus pour justifier l'inexécution des dispositions de la directive 76/891 du Conseil.

Selon le *gouvernement danois,* il résulte clairement de l'article 2, paragraphe 2, et de l'article 8, paragraphe 2, de la directive-cadre 71/316 que les États membres ne sont tenus d'accorder l'approbation CEE de modèle et de procéder à la vérification primitive CEE que pour autant qu'ils disposent eux-mêmes des équipements de contrôle nécessaires à cet effet.

La Commission tenterait d'éluder la signification précise de ces dispositions en soutenant, dans sa requête, que, pour satisfaire aux obligations qui découlent de la directive, il suffit que les États aménagent la possibilité, pour leurs autorités nationales, de recourir aux équipements de contrôle des laboratoires privés, situés éventuellement dans d'autres États membres. De l'avis du gouvernement danois, si cette interprétation était correcte, l'existence d'un centre unique et approprié suffirait à permettre l'exécution des deux directives dont il s'agit dans l'ensemble des États membres.

De l'avis du gouvernement danois, il ne fait aucun doute que les dispositions précitées doivent être entendues dans leurs sens naturel, à savoir que ce sont les autorités elles-mêmes qui doivent réellement posséder les instruments nécessaires au contrôle technique. Cela signifierait, a contrario, que les États membres ne disposant pas d'une telle infrastructure n'ont pas l'obligation de délivrer l'approbation CEE de modèle et la vérification primitive CEE.

Selon le gouvernement danois, l'interprétation des textes proposée par la Commission repose sur des éléments hasardeux.

Il en serait ainsi notamment de l'article 2, paragraphe 2, de la directive 76/891 qui, de l'avis du gouvernement danois, signifie simplement que pour être munis des signes et marques CEE, les compteurs d'énergie électrique doivent faire l'objet des contrôles prescrits par la directive. Par ailleurs, le fait que le symbole applicable pour le Danemark ait été prescrit par l'annexe I, paragraphe X, point 12, de l'acte d'adhésion de 1972 n'aurait aucune incidence sur le contenu des obligations des États membres, clairement défini à l'article 2, paragraphe 2, et à l'article 8, paragraphe 2, de la directive-cadre 71/316. Ce symbole serait admis au sein de la directive-cadre pour le cas où le Danemark se déciderait à introduire une approbation CEE de modèle et une vérification primitive CEE pour les produits concernés.

De l'avis du gouvernement danois, il n'existerait aucun élément de nature à corroborer la thèse de la Commission, suivant laquelle l'obligation de créer les moyens, pour les particuliers, de bénéficier de l'approbation CEE de modèle et de vérification primitive CEE est inhérente à la finalité de la directive.

Le but de la directive est de supprimer les barrières techniques qui s'opposent à la commercialisation dans la Communauté des compteurs d'énergie électrique visée par la directive. Or, la Commission aurait constaté que de telles barrières n'ont jamais existé au Danemark. De l'avis du gouvernement danois, on ne saurait considérer comme inhérent à la finalité de la directive le fait de devoir contribuer de manière active à la promotion des exportations de compteurs d'énergie danois vers d'autres États membres.

Selon le gouvernement danois, il convient d'observer qu'abstraction faite de la valeur juridique de la déclaration de la Commission et du Conseil, annexée au procès-verbal de la réunion du Conseil en liaison avec l'adoption de la directive 76/891, la Commission s'est départie, au cours de la présente procédure, d'une conception du droit qu'elle avait exprimée et dont elle savait l'importance décisive au regard du gouvernement danois. Cette constatation ne peut avoir que des effets négatifs sur les futurs travaux d'harmonisation au sein du Conseil.

IV — Procédure orale

La Commission des Communautés européennes, représentée par M. H. P. Hartvig, membre de son service juri-

dique, en qualité d'agent, et le gouvernement du royaume de Danemark, représenté par M. L. Mikaelsen, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs plaidoiries, à l'audience du 12 octobre 1982.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 10 novembre 1982.

Lors de l'audience du 12 octobre 1982, la Cour était composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, U. Everling et A. Chloros, présidents de chambre, P. Pescatore, O. Due, K. Bahlmann et Y. Galmot, juges.

Aux termes de l'article 27, paragraphe 2, du règlement de procédure, seuls les juges ayant assisté à la procédure orale prennent part au délibéré. En raison du décès de M. le juge Chloros, la Cour, par ordonnance du 16 novembre 1982, a décidé de rouvrir la procédure orale devant la Cour dans sa nouvelle composition.

La Commission, par télex en date du 1er décembre 1982, et le gouvernement danois, par lettre en date du 2 décembre 1982, ont déclaré renoncer à se présenter à l'audience prévue le 9 décembre 1982 et ont confirmé les moyens et arguments développés dans leurs plaidoiries à l'audience du 12 octobre 1982.

Lors de l'audience du 9 décembre 1982, l'avocat général a confirmé ses conclusions qu'il avait présentées à l'audience du 10 novembre 1982.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour, le 13 juillet 1981, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater que le royaume de Danemark a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 189, alinéa 3, du traité, en omettant d'adopter, dans le délai prescrit, les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive 76/891 du Conseil du 4 novembre 1976, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux compteurs d'énergie électrique (JO L 336, p. 30).

2 La directive 76/891 constitue l'une des directives d'application de la directive 71/316 du Conseil, du 26 juillet 1971, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux dispositions communes aux instruments de mesurage et aux méthodes de contrôle métrologique (JO L 202, p. 1). Adoptée dans le but d'éliminer les entraves techniques au commerce intracommunautaire des instruments de mesurage et les risques d'inégalité dans les conditions de concurrence, cette directive 71/316, qui revêt le caractère d'une directive-cadre, prévoit que, pour chaque catégorie d'instruments de mesurage, une directive particulière fixera les qualités métrologiques et les prescriptions de réalisation technique et de fonctionnement.

3 En vertu de l'article 4 de la directive 76/891, relative aux compteurs d'énergie électrique, les États membres devaient mettre en vigueur les mesures nécessaires pour s'y conformer dans un délai de 18 mois à compter de sa notification, délai qui expirait, en l'espèce, le 9 mai 1978.

4 Le gouvernement danois conclut, à titre principal, à l'irrecevabilité du recours de la Commission et demande, à titre subsidiaire, que le recours soit déclaré non fondé.

Sur la recevabilité

5 Le gouvernement danois invoque l'irrecevabilité du recours motif pris de ce qu'en violation de l'article 169 du traité, la Commission, d'une part, aurait émis un avis motivé sans avoir mis, au préalable, ce gouvernement en mesure de présenter des observations au regard d'une obligation nettement définie, d'autre part, aurait rédigé la requête dans des termes différents de ceux de l'avis motivé.

6 Le gouvernement danois fait valoir, en premier lieu, que la lettre de mise en demeure est rédigée en termes trop imprécis pour constituer un avis d'ouverture de la procédure en manquement, au sens de l'article 169 du traité.

7 Il y a lieu de rappeler que, en vertu de l'article 169 du traité, la Commission ne peut saisir la Cour d'un recours en constatation de manquement qu'après avoir mis l'État membre concerné en mesure de présenter ses observations.

8 Il résulte de la finalité assignée à la phase précontentieuse de la procédure en manquement que la lettre de mise en demeure a pour but de circonscrire l'objet du litige et d'indiquer à l'État membre qui est invité à présenter ses observations les éléments nécessaires à la préparation de sa défense.

9 Ainsi que la Cour l'a déclaré dans son arrêt du 17 février 1970 (affaire 31/69, Commission/Italie, Recueil p. 25), la possibilité pour l'État concerné de présenter ses observations constituant — même s'il estime ne pas devoir

en faire usage — une garantie essentielle voulue par le traité, le respect de cette garantie est une condition de la régularité de la procédure constatant un manquement d'un État membre.

10 Il résulte des pièces versées au dossier que, par la lettre de mise en demeure, en date du 23 mai 1979, la Commission s'est contentée d'affirmer qu'à son avis, le gouvernement danois n'avait pas mis en vigueur les dispositions nécessaires à la transposition dans le droit national de la directive 76/891, mais s'est abstenue de préciser les obligations qui incombaient, selon elle, à cet État en vertu de ce texte et qui auraient été méconnues.

11 En l'espèce, cependant, cette circonstance n'a pas eu pour effet de priver le gouvernement danois de la possibilité de présenter utilement ses observations. Le 7 juin 1978, en effet, la Commission avait adressé au gouvernement danois une lettre exposant les raisons précises qui l'amenaient à la conviction que le royaume de Danemark avait manqué à l'une des obligations mises à sa charge par la directive 76/891. Et c'est en se référant à la position exprimée par la Commission dans cette lettre du 7 juin 1978 que le gouvernement danois a présenté ses observations le 22 août 1979.

12 Ce moyen de défense doit, par conséquent, être rejeté.

13 Le gouvernement danois invoque, en second lieu, l'absence d'identité entre l'avis motivé et la requête.

14 Il y a lieu de rappeler que l'objet d'un recours introduit au titre de l'article 169 étant fixé par l'avis motivé de la Commission, les deux actes doivent être fondés sur les mêmes motifs et moyens.

15 Il résulte du dossier qu'il a été satisfait à cette obligation. En effet, les termes de la requête correspondent à ceux de l'avis motivé émis le 6 octobre 1980. Dans ces deux actes, la Commission, après avoir rappelé le point de vue des autorités danoises, définit, en des termes similaires et suffisamment précis,

l'infraction alléguée et les raisons pour lesquelles elle estime que le royaume de Danemark a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

16 Si la Commission a invoqué, pour la première fois dans la requête, les dispositions de la directive-cadre 71/316, elle s'est bornée à répondre, ainsi, à un moyen de défense soulevé par le gouvernement danois en réponse à l'avis motivé, et ce faisant, n'a modifié ni la définition ni le fondement du manquement allégué.

17 Il y a lieu, par conséquent, de rejeter le second moyen de défense du gouvernement danois.

Sur le fond

18 Le litige porte sur le contenu et la portée des obligations qui résultent des dispositions combinées de la directive-cadre 71/316 et de la directive 76/891 relative aux compteurs d'énergie électrique.

19 De l'avis de la Commission, il résulte de ces dispositions que les États membres, sans avoir l'obligation de mettre en place des équipements de contrôle, sont néanmoins tous tenus de créer la possibilité de délivrer, sur demande de producteurs ou d'importateurs, les signes et marques CEE. Cette obligation correspondrait à l'objet des directives qui, adoptées dans le but d'éliminer les entraves techniques aux échanges, tendent à permettre aux compteurs d'énergie électrique munis des signes et marques CEE d'être librement mis sur le marché et en service dans l'ensemble de la Communauté.

20 La Commission souligne que, pour remplir son obligation, le Danemark peut, conformément aux annexes I et II de la directive-cadre, soit agréer les essais effectués sur son territoire ou dans d'autres États membres, soit exiger que le demandeur mette à sa disposition les moyens en matériel et en personnel nécessaires aux essais. L'existence de cette obligation, à la charge du Danemark, serait confirmée par l'acte d'adhésion de 1972, annexe I, paragraphe X, dont le point 12 attribue au Danemark le sigle DK comme

symbole distinctif à ajouter aux signes d'approbation CEE et aux marques de vérification primitive CEE accordés par cet État.

21 De l'avis du gouvernement danois, il résulte clairement des dispositions combinées de la directive-cadre 71/316 et de la directive 76/891, que celles-ci n'exigent aucune mesure d'application particulière au Danemark, ce pays ne disposant d'aucun équipement permettant d'effectuer les contrôles d'approbation de modèle et de vérification primitive. Selon le gouvernement danois, on ne saurait admettre comme inhérente à la finalité d'une directive tendant à l'élimination des entraves techniques aux échanges des compteurs d'énergie électrique, l'existence d'une obligation de créer un appareil administratif permettant de délivrer, sur demande, les signes et marques CEE et d'assurer le fonctionnement d'un système de reconnaissance mutuelle des opérations de contrôle, alors qu'il n'existe aucun contrôle équivalent au plan national.

22 Le gouvernement danois considère, par conséquent, que les dispositions des annexes I et II de la directive-cadre 71/316, rapprochées de celles de l'article 2, paragraphe 2, et de l'article 8, paragraphe 2, de cette dernière directive ont été adoptées uniquement pour le cas où le Danemark se déciderait à introduire, dans son pays, un système de contrôle métrologique des instruments de mesurage.

23 Il appartient à la Cour, pour trancher ce débat, d'analyser les dispositions combinées de la directive-cadre 71/316 sur le rapprochement des législations des États membres en matière d'instruments de mesurage et de méthodes de contrôle métrologique et de la directive particulière 76/891 relative aux compteurs d'énergie électrique.

24 Selon le texte des articles 2, paragraphe 2, et 8, paragraphe 2, de la directive-cadre 71/316, c'est seulement «si les équipements de contrôle dont ils disposent le permettent», que les États membres ont l'obligation d'accorder, sur demande du fabricant ou de son mandataire, l'approbation CEE de modèle ou de procéder à la vérification primitive des instruments présentés. Et il est à noter qu'aucune disposition de la directive-cadre ne fait obligation aux États membres qui en seraient dépourvus, de se doter, dans un délai déterminé, des équipements de contrôle qui conditionnent la délivrance par leurs soins, des marques et signes CEE.

25 On ne saurait admettre, comme le voudrait la Commission, que les annexes I et II de la directive-cadre auraient pour objet et pourraient avoir pour effet de modifier l'étendue des obligations mises à la charge des États membres par les articles 2 et 8 rappelés ci-dessus. Les dispositions de ces annexes se bornent à préciser les modalités pratiques d'approbation CEE de modèle et de vérification primitive CEE: les prescriptions qu'elles contiennent sont donc applicables aux seuls États membres qui se sont dotés ou qui se doteront des équipements de contrôle permettant la délivrance par leurs soins des marques et signes CEE.

26 Il faut donc reconnaître que la directive-cadre 71/316 ne crée par elle-même, à la charge des États membres, qu'une obligation conditionnelle de délivrance des marques et signes CEE, subordonnée à la disposition par chaque État des équipements de contrôle permettant cette délivrance.

27 Il est vrai, cependant, que l'article 1, paragraphe 4, de la directive-cadre 71/316 prévoit que les directives particulières peuvent préciser que les catégories d'instruments qui font l'objet de ces directives «doivent être soumis dans tous les États membres à l'approbation CEE de modèle et à la vérification primitive CEE ou à l'un de ces deux contrôles». Ces dispositions réservent donc la possibilité qu'une directive particulière, propre à une catégorie d'instruments, transforme, pour cette catégorie, l'obligation conditionnelle de délivrance des marques et signes CEE en une obligation inconditionnelle à la charge de chaque État membre, sans aucune distinction. Il y a donc lieu d'examiner si la directive particulière 76/891, relative aux compteurs d'énergie électrique, a entendu modifier ainsi, pour cette catégorie d'instruments, l'étendue des obligations imposées aux États membres par la directive-cadre.

28 Aux termes de l'article 2 de la directive 76/891, «les compteurs d'énergie électrique qui peuvent recevoir les marques et signes CEE sont décrits en annexe à la présente directive. Ils font l'objet d'une approbation CEE de modèle et sont soumis à la vérification primitive CEE». Cette disposition très générale doit être regardée comme ayant pour seul objet de soumettre les compteurs d'énergie électrique au système de l'approbation de modèle et de la vérification primitive organisé par la directive-cadre. On ne peut admettre, en effet, que l'obligation conditionnelle définie par cette directive-cadre ait été transformée en obligation inconditionnelle, alors que ni les motifs de la directive 76/891, ni aucun élément du dossier ou de la procédure orale ne font apparaître qu'il existe des raisons particulières d'aggraver pour la délivrance des signes et marques CEE relatifs aux compteurs d'énergie électrique, les obligations mises à la charge des États membres par la directive-cadre.

29 La thèse de la Commission, selon laquelle le but visé par la directive ne peut être atteint qu'à la condition que tous les États membres aient l'obligation de délivrer sur demande les signes et marques CEE, ne peut être accueillie.

30 La directive 76/891 a imposé, en premier lieu, par son article 3, à tous les États membres sans exception de s'abstenir de «refuser, interdire ou restreindre la mise sur le marché et la mise en service des compteurs d'énergie électrique munis du signe d'approbation CEE de modèle et de la marque de vérification primitive CEE». Toute législation ou réglementation nationale contraire à ces prescriptions doit faire l'objet des mesures d'adaptation nécessaires. Quant à la mise en place de structures nationales habilitées à délivrer les marques et signes CEE, il résulte du système des directives en cause que celles-ci ont entendu s'en tenir, dans une première étape, à une formule de simple «harmonisation optionnelle», qui dispense les États dépourvus des équipements de contrôle nécessaires d'avoir à délivrer eux-mêmes les marques et signes CEE. Il appartient à chaque État membre se trouvant dans cette situation, d'apprécier, compte tenu notamment de l'intérêt des opérateurs économiques établis sur son territoire, s'il doit se doter de ces équipements et se soumettre ainsi aux obligations édictées par les articles 2 et 8 de la directive 71/316.

31 La Commission ne conteste pas que, en l'absence de toute réglementation danoise en matière de compteurs d'énergie électrique, le royaume de Danemark n'a aucune mesure à prendre pour respecter l'article 3 de la directive 76/891 et que le libre accès au marché danois des compteurs d'énergie électrique en provenance des autres États membres munis ou non des marques et signes CEE est assuré. Elle ne conteste pas non plus le fait que le royaume de Danemark ne dispose pas des équipements de contrôle nécessaires à la délivrance de l'approbation CEE de modèle et de la vérification primitive CEE des compteurs d'énergie électrique. Il résulte donc de ce qui précède que les dispositions combinées des directives 71/316 et 76/891 ne mettent à la charge du royaume de Danemark aucune obligation de mettre en place les structures nécessaires à la délivrance, sur demande des producteurs ou négociants intéressés, des marques et signes CEE relatifs aux compteurs d'énergie électrique.

32 En conséquence, le royaume de Danemark n'a pas manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des directives ci-dessus mentionnées.

33 Le recours de la Commission doit, dès lors, être rejeté.

Sur les dépens

34 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La Commission des Communautés européennes ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté.**

2) **La demanderesse est condamnée aux dépens.**

Mertens de Wilmars Pescatore Everling

Mackenzie Stuart Due Bahlmann Galmot

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 15 décembre 1982.

Pour le greffier
J. A. Pompe
greffier adjoint

Le président
J. Mertens de Wilmars