

ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

8 mai 2003 *

Dans l'affaire C-14/02,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le Conseil d'État (Belgique) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

ATRAL SA

et

État belge,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 28 CE et 30 CE, de la directive 73/23/CEE du Conseil, du 19 février 1973, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension (JO L 77, p. 29), telle que modifiée par la directive 93/68/CEE du Conseil, du 22 juillet 1993, modifiant les directives 87/404/CEE (récipients à pression simples), 88/378/CEE (sécurité des jouets), 89/106/CEE (produits de la construction), 89/336/CEE (compatibilité électromagnétique), 89/392/CEE (machines), 89/686/CEE (équipements de protection individuelle), 90/384/CEE (instruments de pesage à fonctionnement non automatique), 90/385/CEE (dispositifs médicaux implantables actifs),

* Langue de procédure: le français.

90/396/CEE (appareils à gaz), 91/263/CEE (équipements terminaux de télécommunications), 92/42/CEE (nouvelles chaudières à eau chaude alimentées en combustibles liquides ou gazeux) et 73/23/CEE (matériels électriques destinés à être employés dans certaines limites de tension) (JO L 220, p. 1), de 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 directive 93/68, et 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 (JO L 91, p. 10),

LA COUR (sixième chambre),

composée de M. J.-P. Puissochet, président de chambre, MM. R. Schintgen et V. Skouris, M^{me} F. Macken et M. J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), juges,

avocat général: M. L. A. Geelhoed,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour ATRAL SA, par M^{es} E. de Cannart d'Hamale et B. Raevens, avocats,

— pour l'État belge, par M^{es} L. Defalque et X. Leurquin, avocats,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. R. Tricot et R. Amorosi, en qualité d'agents, assistés de M^e B. van de Walle de Ghelcke, avocat,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales d'ATRAL SA, représentée par M^{es} E. de Cannart d'Hamale et B. Raevens, de l'État belge, représenté par M^e L. Defalque, du gouvernement français, représenté par M^{me} R. Loosli-Surrans, en qualité d'agent, et de la Commission, représentée par M. X. Lewis, en qualité d'agent, assisté de M^e B. van de Walle de Ghelcke, à l'audience du 3 octobre 2002,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 12 décembre 2002,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par arrêt du 8 janvier 2002, parvenu à la Cour le 22 janvier suivant, le Conseil d'État a posé, en application de l'article 234 CE, trois questions préjudicielles sur l'interprétation des articles 28 CE et 30 CE, de la directive 73/23/CEE du Conseil, du 19 février 1973, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension (JO L 77, p. 29), telle que modifiée par la directive 93/68/CEE

du Conseil, du 22 juillet 1993, modifiant les directives 87/404/CEE (récipients à pression simples), 88/378/CEE (sécurité des jouets), 89/106/CEE (produits de la construction), 89/336/CEE (compatibilité électromagnétique), 89/392/CEE (machines), 89/686/CEE (équipements de protection individuelle), 90/384/CEE (instruments de pesage à fonctionnement non automatique), 90/385/CEE (dispositifs médicaux implantables actifs), 90/396/CEE (appareils à gaz), 91/263/CEE (équipements terminaux de télécommunications), 92/42/CEE (nouvelles chaudières à eau chaude alimentées en combustibles liquides ou gazeux) et 73/23/CEE (matériels électriques destinés à être employés dans certaines limites de tension) (JO L 220, p. 1, ci-après la «directive 73/23»), de 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 directive 93/68 (ci-après la «directive 89/336»), et 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 (JO L 91, p. 10).

- 2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant ATRAL SA (ci-après «ATRAL»), établie à Crolles (France), à l'État belge au sujet de la commercialisation en Belgique de certains systèmes d'alarme fabriqués par cette société en France.

Le cadre juridique

Les dispositions communautaires

- 3 Aux termes de son article 1^{er}, la directive 73/23 s'applique au matériel électrique destiné à être employé à une tension nominale comprise entre 50 et 1 000 V, pour le courant alternatif, et entre 75 et 1 500 V, pour le courant continu, à l'exception des matériels repris à son annexe II.

4 L'article 2 de la directive 73/23 prévoit:

«1. Les États membres prennent toutes mesures utiles pour que le matériel électrique ne puisse être mis sur le marché que si, construit conformément aux règles de l'art en matière de sécurité valables dans la Communauté, il ne compromet pas, en cas d'installation et d'entretien non défectueux et d'utilisation conforme à sa destination, la sécurité des personnes et des animaux domestiques ainsi que des biens.

2. L'annexe I résume les principaux éléments des objectifs de sécurité visés au paragraphe 1.»

5 L'article 3 de la directive 73/23 dispose:

«Les États membres veillent à ce [...] qu'il ne soit pas fait obstacle, pour des raisons de sécurité, à la libre circulation, à l'intérieur de la Communauté, du matériel électrique s'il est de nature à répondre, dans les conditions prévues aux articles 5, 6, 7 ou 8, aux dispositions de l'article 2.»

6 L'article 8, paragraphe 1, de la directive 73/23 prévoit:

«Avant la mise sur le marché, le matériel électrique visé à l'article 1^{er} doit être muni du marquage 'CE' tel que prévu à l'article 10, qui indique la conformité aux dispositions de la présente directive, y compris la procédure d'évaluation de conformité décrite à l'annexe IV.»

7 Aux termes de l'article 1^{er}, point 1), de la directive 89/336, on entend par «appareils», aux fins de cette directive, «tous les appareils électriques et électroniques, ainsi que les équipements et installations qui contiennent des composants électriques et/ou électroniques».

8 L'article 2, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 89/336 précise:

«La présente directive s'applique aux appareils susceptibles de créer des perturbations électromagnétiques ou dont le fonctionnement est susceptible d'être affecté par ces perturbations.»

9 L'article 3 de la directive 89/336 dispose:

«Les États membres prennent toutes les dispositions utiles pour que les appareils visés à l'article 2 ne puissent être mis sur le marché ou en service que s'ils sont munis du marquage 'CE' prévu à l'article 10, qui indique leur conformité à l'ensemble des dispositions de la présente directive, y compris les procédures d'évaluation de leur conformité prévues à l'article 10, lorsqu'ils sont installés, entretenus convenablement et utilisés conformément à leur destination.»

10 L'article 5 de la directive 89/336 ajoute:

«Les États membres ne font obstacle, pour des motifs concernant la compatibilité électromagnétique, ni à la mise sur le marché ni à la mise en service sur leur territoire des appareils visés par la présente directive qui satisfont à ses dispositions.»

- 11 Ainsi qu'il ressort de son article 1^{er}, la directive 1999/5 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.
- 12 Aux termes de l'article 2, sous c), de la directive 1999/5, on entend par «équipement hertzien», aux fins de cette directive, «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».
- 13 L'article 3 de la directive 1999/5 précise que certaines exigences essentielles, qu'il énumère, sont applicables à tous les appareils. En outre, il prévoit que les équipements hertziens sont construits de telle sorte qu'ils utilisent efficacement le spectre attribué aux communications radio terrestres ou spatiales pour éviter les interférences dommageables.
- 14 L'article 5, paragraphe 1, de la directive 1999/5 prévoit que, lorsqu'un appareil est conforme aux normes harmonisées, il est présumé que les exigences essentielles visées à l'article 3 de la même directive sont respectées.
- 15 L'article 6, paragraphe 1, de la directive 1999/5 dispose:

«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.»

- 16 L'article 7, paragraphe 1, de la directive 1999/5 ajoute:

«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.»

- 17 Aux termes de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 1999/5:

«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.»

- 18 Selon l'article 19, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 1999/5:

«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 présente directive. Ils en informent immédiatement la Commission. Ils appliquent les présentes dispositions à partir du 8 avril 2000.»

- 19 L'article 21 de la directive 1999/5 dispose que cette dernière entre en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*, soit le 7 avril 1999.

Les dispositions nationales

- 20 L'article 12 de la loi belge, du 10 avril 1990, sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage (*Moniteur belge* du 29 mai 1990, p. 10963, ci-après la «loi du 10 avril 1990») prévoyait, jusqu'à sa modification par la loi du 9 juin 1999, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1999 (*Moniteur belge* du 29 juillet 1999, p. 28316):

«Les systèmes et centraux d'alarme visés à l'article 1^{er}, paragraphe 4, et leurs composants ne peuvent être commercialisés ou mis de toute autre manière à disposition des usagers qu'après avoir été préalablement approuvés selon une procédure à fixer par le Roi.

Le Roi détermine également les conditions d'installation, d'entretien et d'utilisation des systèmes et centraux d'alarme visés à l'article 1^{er}, paragraphe 4, et de leurs composants.»

- 21 L'article 19, paragraphe 1, premier alinéa, de la loi du 10 avril 1990 dispose:

«Une amende administrative de 1 000 francs à 1 000 000 de francs peut être infligée à toute personne physique ou morale qui contrevient à la présente loi ou à ses arrêtés d'exécution, à l'exception des infractions visées à l'article 18».

- 22 Sur la base de l'article 12, premier alinéa, de la loi du 10 avril 1990, un arrêté royal a été adopté en date du 23 avril 1999 fixant la procédure d'approbation des systèmes et centraux d'alarme, visés dans la loi du 10 avril 1990 sur les

entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage (*Moniteur belge* du 19 juin 1999, p. 23217, ci-après l'«arrêté du 23 avril 1999»).

23 Selon l'article 1^{er}, point 2, de l'arrêté du 23 avril 1999, on entend par «matériel», «les systèmes et centraux d'alarme et leurs composants, destinés à prévenir ou constater des délits contre des personnes ou des biens».

24 L'article 2 de l'arrêté du 23 avril 1999 prévoit:

«1^{er}. Aucun fabricant, importateur, grossiste ou autre personne physique ou morale ne peut en Belgique commercialiser ou mettre à disposition des usagers du matériel, si celui-ci n'a pas été préalablement approuvé par une commission instituée à cette fin, ci-après dénommée 'commission matériel'.

2. La commission matériel délivre pour chaque prototype de matériel approuvé, un certificat d'approbation, conforme au modèle reproduit dans l'annexe 1 du présent arrêté, qui sera conservé par le requérant.

Le requérant pourvoit, à ses frais, d'un label de conformité, le matériel conforme au prototype qui est commercialisé ou mis à la disposition des usagers.

[...]

Les services habilités à surveiller l'application de la loi du 10 avril 1990 précitée et de ses arrêtés d'exécution peuvent imposer le contrôle de la conformité du matériel commercialisé ou mis à disposition des usagers par un des organismes visés à l'article 4, paragraphe 1, du présent arrêté. Cet organisme transmet un rapport du contrôle à la commission matériel qui, sur la base de celui-ci, déclare le matériel conforme ou non.

Les frais de contrôle sont à la charge de la personne qui a fait procéder aux essais d'approbation qui ont conduit à l'agrément.»

25 L'article 4, paragraphe 1, de l'arrêté du 23 avril 1999 dispose:

«Le Ministre de l'Intérieur dresse, après avis de la commission matériel, la liste des organismes spécialisés dans l'exécution des essais qui précèdent l'approbation éventuelle du matériel ou pour vérifier les rapports visés à l'article 9 du présent arrêté.

Les demandes d'approbation du matériel sont adressées directement à l'un de ces organismes. Seuls ces organismes sont compétents pour effectuer les essais.»

26 Aux termes de l'article 5 de l'arrêté du 23 avril 1999:

«Avant de procéder aux épreuves proprement dites, les laboratoires examinent le matériel.

Cet examen consiste en:

- 1) l'identification du matériel;
- 2) la vérification des circuits électroniques en comparaison avec les documents remis par le fabricant;
- 3) la vérification des fonctions minimales requises, telles que décrites à l'annexe 3 du présent arrêté.

[...]»

27 L'article 6 de l'arrêté du 23 avril 1999 dispose:

«Les épreuves effectuées sur le matériel concernent:

- 1) l'adéquation fonctionnelle;
- 2) l'aspect mécanique;

- 3) la fiabilité du fonctionnement mécanique ou électronique;
- 4) l'insensibilité aux fausses alertes;
- 5) la protection contre la fraude ou les tentatives de mettre le matériel hors d'usage;

À cette fin, le matériel est soumis aux essais repris aux annexes 3 et 5 du présent arrêté. Ces essais sont applicables aux différents types de composants.

Le matériel utilisant des liaisons radioélectriques est, en outre, soumis aux essais visés à l'annexe 6.»

28 Selon l'article 7 de l'arrêté du 23 avril 1999:

«Les laboratoires des organismes visés à l'article 4, paragraphe 1, vérifient si le matériel présenté satisfait aux prescriptions dont la liste est reprise en annexe 7.

À cet effet, le demandeur doit fournir aux laboratoires précités l'ensemble des documents utiles à cet examen.»

29 L'article 9 de l'arrêté du 23 avril 1999 précise:

«Aux fins de l'approbation des systèmes et centraux d'alarme importés des autres États Membres de l'Union européenne et des États Membres de l'Association européenne de Libre-Échange, parties contractantes à l'accord de l'Espace Économique Européen, sont acceptés les certificats et rapports d'essais établis, par un organisme agréé ou accrédité dans ces États pour autant qu'ils attestent la conformité de ces systèmes et centraux à des normes ou à des réglementations techniques assurant un niveau de protection équivalent à celui prévu par le présent arrêté.»

30 L'article 12 de l'arrêté du 23 avril 1999 prévoit:

«Les frais d'administration et de fonctionnement inhérents à la procédure de demande, aux essais effectués et au contrôle de conformité sont à charge du requérant».

31 En vertu de son article 16, l'arrêté du 23 avril 1999 est entré en vigueur le 19 juin 1999.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

32 ATRAL, société de droit français, fabrique et commercialise des systèmes et centraux d'alarme utilisant des liaisons radioélectriques, communément appelés

«systèmes d'alarme sans fil». Depuis 1996, elle commercialise ses systèmes et centraux d'alarme en Belgique, principalement par l'intermédiaire de grandes surfaces.

- 33 Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'arrêté du 23 avril 1999, la vente des produits d'ATRAL n'était pas réglementée, la réglementation alors en vigueur — à savoir l'arrêté royal, du 31 mars 1994, fixant la procédure d'approbation des systèmes et centraux d'alarme, visés dans la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage — ne s'appliquant qu'aux systèmes et centraux d'alarme «avec fil». Depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté du 23 avril 1999, ATRAL ne peut plus commercialiser ses produits sans avoir obtenu préalablement pour ceux-ci une approbation par la commission matériel.
- 34 Par requête introduite le 16 août 1999 devant le Conseil d'État, ATRAL a demandé l'annulation de l'arrêté du 23 avril 1999.
- 35 ATRAL soutient devant le Conseil d'État que l'arrêté du 23 avril 1999 viole l'article 28 CE. Elle fait valoir que cet arrêté réglemente pour l'essentiel des matières qui font l'objet d'harmonisations communautaires réalisées par les directives 73/23, 89/336 et 1999/5, et en déduit que l'État belge ne pouvait pas imposer un contrôle préventif de la conformité des systèmes et centraux d'alarme aux exigences essentielles techniques et qualitatives formulées par ces directives, alors que ces dernières n'autorisent qu'un contrôle a posteriori, la conformité auxdites exigences étant attestée par le marquage «CE». Selon ATRAL, l'État belge ne pouvait réglementer que la partie non harmonisée de la matière, et ce dans le respect du traité CE et en particulier de l'article 28 CE. Elle considère, à ce sujet, que l'arrêté du 23 avril 1999, en particulier son article 9, n'est pas compatible avec le principe de la reconnaissance mutuelle, dès lors que cette reconnaissance est limitée aux tests exigés pour obtenir l'approbation préalable et ne porte pas sur la reconnaissance des produits eux-mêmes. Elle ajoute que la réglementation en cause n'est pas justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, dès lors que l'État belge reste en défaut de démontrer concrètement quelles seraient les exigences essentielles non déjà prises en compte par les directives citées.

36 L'État belge fait valoir, en revanche, que les directives 73/23 et 89/336 ne concernent pas la matière réglementée par l'arrêté du 23 avril 1999. Quant à la directive 1999/5, elle ne serait pas pertinente dès lors que son délai de transposition n'avait pas expiré à la date à laquelle le Conseil d'État doit se placer pour apprécier la validité de cet arrêté, soit le 23 avril 1999. L'État belge soutient dès lors que la conformité dudit arrêté au droit communautaire doit s'apprécier au regard des seuls articles 28 CE à 30 CE. À ce sujet, il expose que, en l'espèce, une dérogation à l'interdiction des mesures d'effet équivalent est justifiée tant par la protection des consommateurs que par l'ordre public, et qu'elle est nécessaire et proportionnée aux objectifs poursuivis.

37 Constatant que les parties sont en désaccord quant à l'application des directives 73/23 et 89/336, et estimant qu'il ne saurait être fait abstraction de la directive 1999/5, le Conseil d'État a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Les directives 73/23, 89/336 et 1999/5 doivent-elles être interprétées:

a) comme étant applicables aux systèmes et centraux d'alarme, en particulier à de tels produits utilisant des liaisons radioélectriques, communément appelés systèmes d'alarme 'sans fil',

b) et, dans l'affirmative, comme réalisant une harmonisation suffisamment importante de la matière pour que des dispositions nationales régissant la même matière, telles que l'article 12 de la loi du 10 avril 1990 et l'arrêté du 23 avril 1999, doivent nécessairement s'y conformer?

2) En cas de réponse positive à la première question:

- a) L'article 3 de la directive 73/23, l'article 5 de la directive 89/336 et l'article 6, paragraphe 1, de la directive 1999/5 doivent-ils s'interpréter comme interdisant des dispositions nationales qui, telles que l'article 12 de la loi du 10 avril 1990 et l'arrêté du 23 avril 1999, subordonnent la mise sur le marché dans un État membre de tous les systèmes et centraux d'alarme légalement produits et/ou commercialisés dans un autre État membre, à une procédure d'approbation préalable relative aux éléments de ces systèmes et centraux d'alarme qui satisfont aux dispositions des directives précitées?

- b) D'autre part, les directives 73/23, 89/336 et 1999/5 doivent-elles s'interpréter comme fixant, à propos des systèmes et centraux d'alarme, les exigences essentielles en matière de sécurité électrique, de compatibilité électromagnétique et d'équipements hertziens et, dès lors, comme s'opposant à des dispositions nationales, telles que l'arrêté du 23 avril 1999, qui subordonnent la mise sur le marché en Belgique de tous les systèmes et centraux d'alarme à d'autres exigences que celles prévues dans lesdites directives?

- c) Les articles 28 CE à 30 CE doivent-ils s'interpréter en ce sens que l'interdiction de restrictions quantitatives à l'importation et de mesures d'effet équivalent est applicable à des dispositions nationales, telles que l'arrêté du 23 avril 1999, qui exigent que les éléments des systèmes et centraux d'alarme qui ne font pas l'objet de mesures communautaires d'harmonisation, subissent dans un laboratoire agréé les mêmes tests que du matériel mis pour la première fois sur le marché?

- d) Les articles 28 CE à 30 CE doivent-ils s'interpréter en ce sens que l'interdiction de restrictions quantitatives à l'importation et de mesures

d'effet équivalent permet à un État membre d'adopter des dispositions nationales, telles que l'arrêté du 23 avril 1999, qui subordonnent la mise sur le marché dans un État membre de tous les systèmes et centraux d'alarme légalement fabriqués et/ou commercialisés dans un autre État membre à une approbation préalable et à des essais et des exigences techniques spécifiques en se contentant d'invoquer in abstracto une raison impérieuse ou une exigence impérative, telles que la protection du consommateur et/ou l'ordre public, que l'État estime non pris en compte par les mesures communautaires d'harmonisation ou, en d'autres termes, sans démontrer in concreto ni la réalité de la raison impérieuse ou de l'exigence impérative invoquée, ni le fait que cette raison impérieuse ou cette exigence impérative n'est pas déjà prise en compte par les mesures communautaires d'harmonisation, ni la proportionnalité de la mesure restrictive avec le but poursuivi?

3) En cas de réponse négative à la première question:

a) Les articles 28 CE à 30 CE doivent-ils s'interpréter en ce sens que l'interdiction de restrictions quantitatives à l'importation et de mesures d'effet équivalent est applicable à des dispositions nationales, telles que l'article 9 de l'arrêté du 23 avril 1999, qui limitent le principe de la reconnaissance mutuelle aux tests que doivent subir, pour pouvoir obtenir l'autorisation d'être mis sur le marché d'un État membre, les systèmes et centraux d'alarme légalement produits et/ou commercialisés dans un autre État membre plutôt que de faire porter le principe de la reconnaissance mutuelle sur les systèmes et centraux d'alarme eux-mêmes?

b) Les articles 28 CE à 30 CE doivent-ils s'interpréter en ce sens que l'interdiction de restrictions quantitatives à l'importation et de mesures d'effet équivalent est applicable à des dispositions nationales, telles que l'article 12 de la loi du 10 avril 1990 et l'arrêté du 23 avril 1999, qui imposent une procédure d'approbation préalable à la mise sur le marché dans un État membre de tous les systèmes et centraux d'alarme légalement fabriqués et commercialisés dans un autre État membre?

- c) Les articles 28 CE à 30 CE doivent-ils s'interpréter en ce sens que l'interdiction de restrictions quantitatives à l'importation et de mesures d'effet équivalent est applicable à des dispositions nationales, telles que l'article 2, paragraphe 2, de l'arrêté du 23 avril 1999, qui imposent d'apposer sur les systèmes et centraux d'alarme légalement fabriqués et/ou commercialisés dans un autre État membre un label national de conformité?
- d) Les articles 28 CE à 30 CE doivent-ils s'interpréter en ce sens que l'interdiction de restrictions quantitatives à l'importation et de mesures d'effet équivalent est applicable à des dispositions nationales, telles que l'article 9 de l'arrêté du 23 avril 1999, qui exigent que les éléments des systèmes et centraux d'alarme subissent dans un laboratoire agréé les mêmes tests que du matériel mis pour la première fois sur le marché?
- e) Les articles 28 CE à 30 CE doivent-ils s'interpréter en ce sens que l'interdiction de restrictions quantitatives à l'importation et de mesures d'effet équivalent est applicable à des dispositions nationales, telles que l'article 9 de l'arrêté du 23 avril 1999, qui subordonnent la mise sur le marché dans un État membre de tous les systèmes et centraux d'alarme légalement fabriqués et/ou commercialisés dans un autre État membre à une approbation préalable et à des essais et des exigences techniques spécifiques en se contentant d'invoquer in abstracto une raison impérieuse ou une exigence impérative, telles que la protection du consommateur et/ou l'ordre public, ou, en d'autres termes, sans démontrer in concreto la réalité de la raison impérieuse ou de l'exigence impérative invoquée et la proportionnalité de la mesure restrictive avec le but poursuivi?»

Sur la première question

³⁸ Par sa première question, la juridiction de renvoi vise à savoir si les directives 73/23, 89/336 et 1999/5 sont applicables aux systèmes et centraux d'alarme,

notamment à ceux utilisant des liaisons radioélectriques, et si elles réalisent une harmonisation suffisamment importante de la matière pour que les dispositions nationales régissant la même matière, telles que celles en cause au principal, doivent nécessairement s'y conformer.

- 39 En l'état actuel du droit communautaire, il n'existe pas de directive qui harmonise spécifiquement les législations des États membres en matière de systèmes et centraux d'alarme.
- 40 Cependant la directive 73/23 s'applique à tout matériel électrique destiné à être employé à la tension nominale définie à son article 1^{er}, qui peut être qualifiée de basse tension. Cette directive s'applique donc aux composants des systèmes et centraux d'alarme qui fonctionnent à basse tension.
- 41 La directive 89/336 s'applique aux appareils susceptibles de créer des perturbations électromagnétiques ou dont le fonctionnement est susceptible d'être affecté par ces perturbations. Les systèmes et centraux d'alarme répondent à la définition des «appareils» qui figure à l'article 1^{er}, point 1), de cette directive, et sont donc couverts par celle-ci en ce qui concerne les exigences de protection en matière de compatibilité électromagnétique.
- 42 La directive 1999/5 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. Les systèmes et centraux d'alarme utilisant des liaisons radioélectriques entrent dans la définition de l'«équipement hertzien» figurant à l'article 2, sous c), de cette directive et, partant, relèvent du champ d'application de cette dernière.

- 43 Les trois directives en cause sont donc applicables aux systèmes et centraux d'alarme, et notamment à ceux utilisant des liaisons radioélectriques, pour tout ce qui concerne les aspects de leur fonctionnement relatifs à l'utilisation de courant à basse tension, à la protection contre les perturbations électromagnétiques et à l'émission ou à la réception d'ondes hertziennes.
- 44 Il résulte du libellé et de l'objectif de ces directives qu'elles visent chacune une harmonisation complète dans leurs champs d'application respectifs. Il en découle que, dans les matières relevant de ces directives, les États membres doivent s'y conformer intégralement et ne peuvent pas maintenir des dispositions nationales contraires.
- 45 Il convient donc de répondre à la première question que les directives 73/23, 89/336 et 1999/5 sont applicables aux systèmes et centraux d'alarme, et notamment à ceux utilisant des liaisons radioélectriques, et que, dans les matières couvertes par ces directives, les dispositions nationales régissant la même matière doivent nécessairement se conformer auxdites directives.

Sur la deuxième question

- 46 La première question ayant reçu une réponse positive, il convient d'examiner la deuxième question.
- 47 Par sa deuxième question, sous a) et b), la juridiction de renvoi demande en substance si les directives 73/23, 89/336 et 1999/5 s'opposent à des dispositions nationales, telles que celles en cause au principal, qui subordonnent à une procédure d'approbation préalable la mise sur le marché de systèmes et centraux d'alarme qui satisfont aux dispositions de ces directives et qui sont revêtus du marquage «CE» approprié.

- 48 Il ressort en effet du dossier et des débats que l'arrêté du 23 avril 1999 est attaqué en tant qu'il soumet à approbation préalable des matériels revêtus du marquage «CE» et il n'a pas été contesté qu'ATRAL entend commercialiser en Belgique du matériel marqué «CE».
- 49 La deuxième question, sous a) et b), a trait aux matières harmonisées par les directives 73/23, 89/336 et 1999/5. Suivant une jurisprudence constante, les mesures nationales relatives à ces matières doivent être appréciées au regard des dispositions de ces directives et non pas de celles des articles 28 CE à 30 CE (voir, notamment, arrêt du 24 octobre 2002, Linhart et Biffl, C-99/01, Rec. p. I-9375, point 18).
- 50 Les articles 3 de la directive 73/23, 5 de la directive 89/336, ainsi que 6 et 8 de la directive 1999/5 assurent la libre circulation des appareils qui satisfont aux dispositions respectives de ces directives.
- 51 Lesdites directives confèrent une présomption de conformité aux appareils revêtus du marquage «CE». Ce marquage indique la conformité desdits appareils avec toutes les dispositions de la directive concernée, y compris les procédures d'évaluation de leur conformité telles que prévues par la directive.
- 52 Dans ce régime, le fabricant peut mettre les produits marqués «CE» sur le marché sans devoir les soumettre à un mécanisme d'autorisation préalable.
- 53 Il s'ensuit que les directives 73/23, 89/336 et 1999/5 s'opposent à des règles nationales, telles que celles en cause au principal, qui, dans les matières harmonisées par ces directives, soumettent des appareils revêtus du marquage «CE» à une procédure d'approbation préalable.

- 54 Cette conclusion vaut également, par conséquent, à l'égard d'une disposition telle que l'article 9 de l'arrêté du 23 avril 1999 en tant qu'elle s'appliquerait à une procédure d'autorisation préalable opposée à des appareils revêtus du marquage «CE».
- 55 Par ailleurs, l'État belge fait valoir que la directive 1999/5 n'était pas en vigueur au moment où la requête au principal a été déposée, à savoir le 16 août 1999, car elle serait entrée en vigueur le 8 avril 2000.
- 56 À cet égard, il convient de rappeler que la directive 1999/5 est entrée en vigueur, en vertu de son article 21, le 7 avril 1999, et que, aux termes de son article 19, le délai de transposition de cette directive a expiré le 7 avril 2000.
- 57 Il apparaît donc que, au moment où la juridiction de renvoi a été chargée d'examiner la légalité de l'arrêté du 23 avril 1999, à savoir le 16 août 1999, le délai de transposition de la directive 1999/5 n'avait pas encore expiré.
- 58 Or, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour, pendant le délai de transposition d'une directive, les États membres, destinataires de celle-ci, doivent s'abstenir de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par cette directive (voir, en ce sens, arrêt du 18 décembre 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, Rec. p. I-7411, point 50).
- 59 Par conséquent, dès lors que l'arrêté du 23 avril 1999 est de nature à compromettre la réalisation du résultat prescrit par la directive 1999/5, et qu'il a été adopté pendant le délai de transposition de cette directive, il y a lieu de constater que l'État belge ne pouvait pas l'adopter conformément au droit communautaire.

- 60 Au vu des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la deuxième question, sous a) et b), que les articles 3 de la directive 73/23, 5 de la directive 89/336 ainsi que 6 et 8 de la directive 1999/5 s'opposent à des dispositions nationales, telles que celles en cause au principal, qui subordonnent à une procédure d'approbation préalable la mise sur le marché de systèmes et centraux d'alarme qui satisfont aux dispositions de ces directives et qui sont revêtus du marquage «CE» approprié.
- 61 La deuxième question, sous c), concerne les éléments des systèmes et centraux d'alarme qui ne font pas l'objet de mesures communautaires d'harmonisation. En effet, l'arrêté du 23 avril 1999 prévoit également des contrôles dans des matières non harmonisées par les directives 73/23, 89/336 et 1999/5, et notamment des essais de fonctionnalité, des essais climatiques et des essais d'efficacité. Cette partie de la question vise à savoir si les articles 28 CE et 30 CE doivent être interprétés en ce sens que, même en l'absence de mesures d'harmonisation communautaires, les produits légalement fabriqués et commercialisés dans un État membre doivent pouvoir être commercialisés dans un autre État membre sans être soumis à des contrôles supplémentaires.
- 62 S'agissant de la commercialisation dans un État membre de produits légalement fabriqués et commercialisés dans un autre État membre, et en l'absence d'une harmonisation communautaire, une disposition nationale qui impose que les produits importés subissent les mêmes contrôles que des produits mis pour la première fois sur le marché et soient préalablement approuvés constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation au sens de l'article 28 CE (voir, en ce sens, arrêt du 22 janvier 2002, Canal Satellite Digital, C-390/99, Rec. p. I-607, points 12, 25 et 29).
- 63 Il en va de même d'une disposition nationale qui, aux fins de l'approbation de systèmes et centraux d'alarme importés d'autres États membres, où ils sont

légalement fabriqués et commercialisés, admet seulement les certificats et rapports d'essais établis par un organisme agréé ou accrédité dans un autre État membre qui attestent que ces systèmes et centraux d'alarme assurent un niveau de protection équivalent à celui prévu par la réglementation nationale de l'État membre d'importation. En effet, imposer comme condition que soit attestée la conformité des systèmes et centraux d'alarme importés à des normes ou réglementations techniques assurant un niveau de protection équivalent à celui exigé par l'État membre d'importation revient à obliger les fabricants des autres États membres à adapter leurs appareils et équipements aux exigences de l'État membre d'importation. Une telle obligation contrevient donc à l'article 28 CE.

64 Une disposition nationale contraire à l'article 28 CE ne peut être justifiée que par l'une des raisons d'intérêt général définies à l'article 30 CE ou par l'une des exigences impératives consacrées par la jurisprudence de la Cour (voir, notamment, arrêt du 20 février 1979, *Rewe-Zentral*, dit «Cassis de Dijon», 120/78, Rec. p. 649, point 8). Dans l'un et l'autre cas, la disposition nationale doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint (voir arrêts *Canal Satellite Digital*, précité, point 33, et du 20 juin 2002, *Radiosistemi*, C-388/00 et C-429/00, Rec. p. I-5845, points 40 à 42).

65 Par voie de conséquence, il convient de répondre à la deuxième question, sous c), que les articles 28 CE et 30 CE doivent être interprétés en ce sens que, même en l'absence de mesures d'harmonisation communautaires, les produits légalement produits et commercialisés dans un État membre doivent pouvoir être commercialisés dans un autre État membre sans être soumis à des contrôles supplémentaires. Pour être justifiée, une réglementation nationale imposant de tels contrôles doit relever de l'une des exceptions prévues à l'article 30 CE ou de l'une des exigences impératives reconnues par la jurisprudence de la Cour et, dans l'un et l'autre cas, être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint.

- 66 La deuxième question, sous d), concerne la charge de la preuve d'une telle justification. Elle vise à savoir essentiellement si l'État membre qui fait valoir une telle justification peut se contenter de l'invoquer in abstracto ou doit démontrer sa réalité in concreto.
- 67 Selon une jurisprudence constante, une exception au principe de la libre circulation des marchandises ne peut être justifiée au titre de l'article 30 CE que si les autorités nationales démontrent que ladite exception est nécessaire pour réaliser un ou plusieurs objectifs y mentionnés et qu'elle est conforme au principe de proportionnalité (arrêts du 30 novembre 1983, Van Bennekom, 227/82, Rec. p. 3883, point 40, et du 13 mars 1997, Morellato, C-358/95, Rec. p. I-1431, point 14). Une telle démonstration ne peut être faite que concrètement, par rapport aux circonstances du cas d'espèce.
- 68 Les mêmes considérations s'appliquent nécessairement aux dérogations à la libre circulation des marchandises qui sont fondées sur des exigences impératives reconnues par la jurisprudence communautaire. En effet, il apparaît que la Cour adopte une approche tout aussi concrète pour apprécier cette catégorie de dérogations (voir arrêt Cassis de Dijon, précité).
- 69 Par conséquent, il convient de répondre à la deuxième question, sous d), qu'il incombe à l'État membre qui invoque un motif justifiant une restriction à la libre circulation des marchandises de démontrer concrètement l'existence d'une raison d'intérêt général, la nécessité de la restriction en cause et son caractère proportionné par rapport à l'objectif poursuivi.

Sur la troisième question

- 70 La troisième question n'ayant été posée qu'en cas de réponse négative à la première question, il n'y a pas lieu d'y répondre.

Sur les dépens

- 71 Les frais exposés par le gouvernement français et par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Conseil d'État, par arrêt du 8 janvier 2002, dit pour droit:

- 1) La directive 73/23/CEE du Conseil, du 19 février 1973, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au matériel

électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension, telle que modifiée par la directive 93/68/CEE du Conseil, du 22 juillet 1993, modifiant les directives 87/404/CEE (récipients à pression simples), 88/378/CEE (sécurité des jouets), 89/106/CEE (produits de la construction), 89/336/CEE (compatibilité électromagnétique), 89/392/CEE (machines), 89/686/CEE (équipements de protection individuelle), 90/384/CEE (instruments de pesage à fonctionnement non automatique), 90/385/CEE (dispositifs médicaux implantables actifs), 90/396/CEE (appareils à gaz), 91/263/CEE (équipements terminaux de télécommunications), 92/42/CEE (nouvelles chaudières à eau chaude alimentées en combustibles liquides ou gazeux) et 73/23/CEE (matériels électriques destinés à être employés dans certaines limites de tension), la directive 89/336/CEE du Conseil, du 3 mai 1989, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la compatibilité électromagnétique, telle que modifiée par la directive 93/68, et 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, sont applicables aux systèmes et centraux d'alarme, et notamment à ceux utilisant des liaisons radioélectriques. Dans les matières couvertes par ces directives, les dispositions nationales régissant la même matière doivent nécessairement se conformer auxdites directives.

- 2) Les articles 3 de la directive 73/23, modifiée, 5 de la directive 89/336, modifiée, ainsi que 6 et 8 de la directive 1999/5 s'opposent à des dispositions nationales, telles que celles en cause au principal, qui subordonnent à une procédure d'approbation préalable la mise sur le marché de systèmes et centraux d'alarme qui satisfont aux dispositions de ces directives et qui sont revêtus du marquage «CE» approprié.

- 3) Les articles 28 CE et 30 CE doivent être interprétés en ce sens que, même en l'absence de mesures d'harmonisation communautaires, les produits légalement produits et commercialisés dans un État membre doivent pouvoir être commercialisés dans un autre État membre sans être soumis à des contrôles

supplémentaires. Pour être justifiée, une réglementation nationale imposant de tels contrôles doit relever de l'une des exceptions prévues à l'article 30 CE ou de l'une des exigences impératives reconnues par la jurisprudence de la Cour et, dans l'un et l'autre cas, être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint.

- 4) Il incombe à l'État membre qui invoque un motif justifiant une restriction à la libre circulation des marchandises de démontrer concrètement l'existence d'une raison d'intérêt général, la nécessité de la restriction en cause et son caractère proportionné par rapport à l'objectif poursuivi.

Puissochet

Schintgen

Skouris

Macken

Cunha Rodrigues

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 8 mai 2003.

Le greffier

Le président de la sixième chambre

R. Grass

J.-P. Puissochet