

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. L. A. GEELHOED
présentées le 12 décembre 2002 ¹

I — Introduction

II — Cadre juridique

A — *Le droit communautaire*

1) La directive 73/23

1. Dans cette affaire, le Conseil d'État (Belgique) a posé un ensemble de questions en interprétation des directives 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 ²; 89/336/CEE du Conseil, du 3 mai 1989, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la compatibilité électromagnétique ³, et 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 ⁴, et en interprétation des articles 28 CE et 30 CE.

2. Aux termes de l'article 1^{er} de la directive 73/23, cette directive 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 75 et 1 500 V pour le courant continu, à l'exception des matériels repris à l'annexe II.

3. L'article 2 de la directive 73/23 dispose:

«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

1 — Langue originale: le néerlandais.

2 — JO L 77, p. 29.

3 — JO L 139, p. 19.

4 — JO L 91, p. 10.

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.»

«1) 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.»

2) La directive 89/336

4. L'article 3 de cette directive 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 1^{er}, point 1, de la directive 89/336 définit les «appareils» comme étant tous les appareils électriques et électroniques, ainsi que les équipements et installations qui contiennent des composants électriques et/ou électroniques.

5. L'article 8, paragraphe 1, de la directive 73/23, tel que modifié par la directive 93/68/CEE⁵, se lit comme suit:

7. L'article 2, paragraphe 1, premier alinéa, de cette directive dispose:

5 — Directive 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 (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 (matériels électriques destinés à être employés dans certaines limites de tension) (JO L 220, p. 1).

«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.»

8. L'article 3 de cette directive, tel que modifié par la directive 93/68, dispose:

pements hertziens et des équipements terminaux de télécommunications.

«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.»

11. L'article 2, sous c), de cette 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.

9. L'article 5 de cette directive se lit comme suit:

12. L'article 3 dispose que certaines exigences essentielles 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 pour éviter les interférences dommageables.

«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.»

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

3) La directive 1999/5

14. L'article 6, paragraphe 1, de la directive 1999/5 se lit comme suit:

10. L'article 1^{er} de 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 équi-

«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.»

15. L'article 7, paragraphe 1, dispose:

«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.»

16. L'article 8, paragraphe 1, se lit comme suit:

«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.»

17. Aux termes de l'article 19, paragraphe 1, premier alinéa, de cette directive:

«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.»

B — *Le droit interne*

18. L'article 12 de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage⁶ (ci-après la «loi du 10 avril 1990») dispose que 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.

6 — *Moniteur belge* du 29 mai 1990, p. 10963.

19. L'article 12 a été remplacé à la suite de la loi du 9 juin 1999⁷, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1999. Le nouvel article 12 se lit comme suit:

«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 la disposition des usagers qu'après avoir été préalablement approuvés selon une procédure à fixer par le roi.

Les systèmes et centraux d'alarme visés à l'article 1^{er}, paragraphe 4, et leurs composants, commercialisés ou mis de toute autre manière à disposition des usagers doivent, à tout moment, être conformes au prototype approuvé selon la procédure à fixer par le roi visée à l'alinéa 1^{er}.

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.»

20. Aux termes de l'article 19, paragraphe 1, premier alinéa, de la loi du 10 avril

1990, une amende administrative de 1 000 à 1 000 000 de BEF 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.

21. Sur la base de l'article 12, premier alinéa, de la loi du 10 avril 1990, un arrêté royal 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 gardiennage⁸, a été adopté le 23 avril 1999 (ci-après «l'arrêté royal du 23 avril 1999»). L'arrêté royal est entré en vigueur le 19 juin 1999.

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

23. L'article 2 de cet arrêté royal se lit comme suit:

«1) Aucun fabricant, importateur, grossiste ou autre personne physique ou morale

7 — Loi modifiant la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, les entreprises de sécurité et les services internes de gardiennage, *Moniteur belge* du 29 juillet 1999, p. 28316.

8 — *Moniteur belge* du 19 juin 1999, p. 23217.

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'.

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.»

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.

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

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.

«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 un de ces organismes. Seuls ces organismes sont compétents pour effectuer les essais.»

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.

25. Selon l'article 5 de l'arrêté royal:

«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.
- 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.

26. L'article 6 dispose:

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

«Les épreuves effectuées sur le matériel concernent:

27. L'article 7 de l'arrêté se lit comme suit:

1) l'adéquation fonctionnelle;

2) l'aspect mécanique;

«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.»

Si des modifications sont apportées à du matériel approuvé, celui-ci doit à nouveau être présenté à un des organismes visés à l'article 4, paragraphe 1, qui apprécie la nécessité d'essais complémentaires.»

28. L'article 9 de l'arrêté royal dispose:

«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.»

29. L'article 11 de l'arrêté royal du 23 avril 1999 dispose:

«Les approbations valent pour une période de trois ans et peuvent être prorogées, à chaque fois pour un même délai, sur demande. La demande de prorogation est adressée à un des organismes visés à l'article 4, paragraphe 1, elle est traitée et examinée conformément aux articles 4 à 9 précités.

30. L'article 12 dispose que les frais d'administration et de fonctionnement inhérents à la procédure de demande, aux essais effectués et au contrôle de conformité sont à la charge du requérant.

III — Litige au principal et déroulement de la procédure

A — Le litige au principal

31. ATRAL, société anonyme de droit français, ayant son siège social en France (ci-après «ATRAL»), fabrique et commercialise des systèmes et centraux d'alarme utilisant des liaisons radioélectriques (communément appelés systèmes d'alarme «sans fil»). Depuis 1996, ATRAL commercialise ses systèmes et centraux d'alarme en Belgique, principalement par l'intermédiaire de grandes surfaces.

32. Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'arrêté royal 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».

33. Depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal, qui s'applique désormais également aux systèmes et centraux d'alarme «sans fil», ATRAL ne peut plus commercialiser ses produits sans avoir obtenu préalablement une approbation de ceux-ci par la «commission matériel».

34. Le 16 août 1999 ATRAL a sollicité l'annulation de l'arrêté royal du 23 avril 1999 devant le Conseil d'État.

35. En outre, le 31 août 1999, ATRAL a déposé une plainte auprès de la Commission pour entraves à l'importation en Belgique de systèmes et de centraux d'alarme. Cette plainte a conduit la Commission à mettre le royaume de Belgique en demeure. Cette procédure est toujours en cours. Par ailleurs, ATRAL a introduit une action devant le Tribunal de première instance de Bruxelles en vue de faire interdire à l'État belge de subordonner à approbation préalable la vente en Belgique de ses produits. Cette procédure est toujours en cours.

36. Devant le Conseil d'État ATRAL a soutenu que l'arrêté royal du 23 avril 1999 enfreint l'article 28 CE. ATRAL a indiqué que cet arrêté royal réglemente pour l'essentiel des matières harmonisées sur le plan communautaire par la directive 73/23, la directive 89/336 et la directive 1999/5. ATRAL estime que le législateur belge ne pouvait dès lors pas adopter de réglementation plus restrictive que le régime inscrit dans les textes harmonisés. ATRAL en déduit que l'État belge ne peut pas imposer un contrôle préventif de la conformité des systèmes et centraux d'alarme. Les directives n'autorisent qu'un contrôle a posteriori. La conformité aux exigences essentielles techniques et qualitatives formulées par ces directives est attestée par le marquage «CE», sous la responsabilité de l'entreprise, lorsque les produits en question satisfont à une procédure d'évaluation de conformité telle que définie dans les articles et les annexes concernés des directives 73/23, 89/336 et 1999/5.

37. ATRAL a également soutenu que l'État belge ne pouvait réglementer que la partie non harmonisée de la matière, toutefois dans le respect du traité et en particulier de l'article 28 CE. ATRAL estime à cet égard que l'arrêté royal du 23 avril 1999, en particulier en son article 9, n'est pas compatible avec le principe de la reconnaissance mutuelle en vertu duquel tout produit importé d'un État membre doit être admis sur le territoire de l'État membre importateur s'il est légalement fabriqué et commercialisé dans l'État d'origine, et ce même si ce produit est fabriqué suivant des prescriptions techniques ou qualitatives différentes de celles imposées aux produits de l'État de destination, sauf à invoquer des

raisons impérieuses ou des exigences impératives d'intérêt général et à condition, dans ce cas, de respecter les principes de nécessité et de proportionnalité. L'article 9 de l'arrêté royal attaqué a trait seulement à la reconnaissance mutuelle des tests exigés pour obtenir l'approbation préalable et ne porte donc pas sur la reconnaissance mutuelle des produits eux-mêmes; qu'une reconnaissance mutuelle aussi limitée n'est admissible que si elle est justifiée par une exigence essentielle non déjà prise en compte par la législation harmonisée et s'il est démontré que cette restriction aux échanges intracommunautaires est nécessaire et proportionnée — ce qui n'est pas le cas. En ce qui concerne d'éventuelles exigences essentielles ne faisant pas encore l'objet d'une législation harmonisée sur le plan communautaire, une réglementation restrictive des échanges doit en effet, pour être conforme aux articles 28 CE et 30 CE, être justifiée par une raison impérieuse ou par une exigence impérative d'intérêt général et être proportionnée aux objectifs poursuivis. ATRAL estime qu'en l'espèce l'État belge reste en défaut de démontrer quelles sont concrètement les exigences essentielles relevant de la protection des consommateurs autres que celles déjà prises en compte par les directives précitées qui justifient un système d'approbation préalable tel que celui prévu par l'arrêté attaqué. L'ordre public, essentiellement la prévention des «fausses alertes», également invoqué par l'État belge, ne le justifie pas davantage. L'État belge est d'ailleurs le seul à avoir mis en place un tel système.

38. L'État belge conteste tout d'abord que les directives 73/23 et 89/336 concernent l'objet réglementé par l'arrêté royal du 23 avril 1999. En ce qui concerne la

directive 1999/5, l'État belge estime qu'elle est dénuée de pertinence en l'espèce au motif qu'à la date à laquelle le Conseil d'État doit se placer pour apprécier la légalité de l'arrêté attaqué, soit le 23 avril 1999, le délai imparti aux États membres pour transposer ladite directive dans leur ordre juridique interne n'était pas encore expiré. Il appartient dès lors au Conseil d'État d'en faire abstraction pour apprécier la légalité de l'arrêté attaqué, en ce compris sa conformité au droit communautaire. Cette conformité doit s'apprécier au regard des seuls articles 28 CE à 30 CE. Une dérogation à l'interdiction générale des mesures d'effet équivalent est, en l'espèce, justifiée tant par la protection des consommateurs que par l'ordre public. Elle est nécessaire et proportionnelle aux objectifs poursuivis.

39. Avant de statuer sur le recours d'ATRAL, le Conseil d'État a estimé nécessaire de saisir la Cour de justice d'un certain nombre de questions préjudicielles.

B — *Les questions préjudicielles*

40. Par arrêt du 8 janvier 2002, le Conseil d'État a posé les questions suivantes à la Cour:

«1) La directive 73/23/CEE du Conseil du 19 février 1973 concernant le rappro-

chement des législations des États membres relatives au matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension, la directive 89/336/CE du Conseil du 3 mai 1989 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la compatibilité électromagnétique 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 télécommunication et la reconnaissance mutuelle de leur conformité, 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 'sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage' et l'arrêté royal du 23 avril 1999 'fixant la procédure d'approbation des systèmes et centraux d'alarme, visés dans la loi du 10 avril 1990', doivent nécessairement s'y conformer?
- 2) En cas de réponse positive à la première question:
- L'article 3 de la directive 73/23/CEE du Conseil du 19 février 1973 précitée, l'article 5 de la directive 89/336/CEE du Conseil du 3 mai 1989 précitée et l'article 6, § 1^{er}, de la directive 1999/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 1999 précitée doivent-ils s'interpréter comme interdisant des dispositions nationales qui, telles que l'article 12 de la loi du 10 avril 1990 précitée et l'arrêté royal du 23 avril 1999 précité, 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?
 - D'autre part, les directives 73/23/CEE du Conseil du 19 février 1973, 89/336/CEE du Conseil du 3 mai 1989 et 1999/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 1999 précitées 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 royal du 23 avril 1999 précité,

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?

- Les articles 28 à 30 du traité 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 royal du 23 avril 1999 précité, 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?

- Les articles 28 à 30 du traité 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 royal 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:

- Les articles 28 à 30 du traité 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 royal du 23 avril 1999 précité, 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?

- Les articles 28 à 30 du traité 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 précitée et l'arrêté royal du 23 avril 1999 précité, 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/ou commercialisés dans un autre État membre?

- Les articles 28 à 30 du traité 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, § 2, de l'arrêté royal du 23 avril 1999 précité, 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?

- Les articles 28 à 30 du traité 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 royal du 23 avril 1999 précité, 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?

- Les articles 28 à 30 du traité 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 royal 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?»

C — *La procédure devant la Cour*

41. Dans la procédure devant la Cour, des observations écrites ont été déposées par ATRAL, le gouvernement belge et la Commission. Ils ont développé leurs positions à l'audience du 3 octobre 2002. Le gouvernement français a également exposé son point de vue à cette audience.

IV — Appréciation

A — Le premier volet des questions préjudicielles [première question sous a) et b)]

42. Le premier volet des questions porte sur les directives 73/23, 89/336 et 1999/5. Par ces questions, le juge de renvoi souhaite savoir en substance si les trois directives s'appliquent aux systèmes et centraux d'alarme, plus particulièrement aux systèmes d'alarme «sans fil» et, le cas échéant, si le degré d'harmonisation est tel que les dispositions nationales régissant cette matière doivent nécessairement s'y conformer.

43. Il n'y a en substance pas de divergence d'opinions sur ces questions entre les auteurs des observations écrites ou orales. Ils sont unanimes à indiquer que les trois directives s'appliquent aux produits en question et que le degré d'harmonisation est tel que la réglementation interne doit y être conforme.

44. Je me rallie à cette approche. Les systèmes et centraux d'alarme consistent en différents composants qui relèvent du champ d'application des trois directives. C'est ainsi que la directive 73/23 s'applique au matériel électrique dans les limites des tensions fixées dans la directive. Les com-

posants des systèmes et des centraux qui fonctionnent à basse tension relèvent dès lors de cette directive. De surcroît, la directive 89/336 s'applique à tous les appareils susceptibles de causer des perturbations électromagnétiques ou dont le fonctionnement est susceptible d'être affecté par ces perturbations. Ces systèmes et centraux répondent à la définition des appareils visés à l'article 1^{er} de cette directive. Enfin, 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 d'alarme et les centraux sans fil répondent également à la définition d'équipement hertzien telle qu'elle est inscrite à l'article 2, sous c), de cette directive.

45. Il s'ensuit que les trois directives s'appliquent aux systèmes et aux centraux d'alarme utilisant des liaisons radioélectriques. Il s'agit ici de tous les aspects du fonctionnement de cet appareil, ou de ses composants, qui touchent à l'utilisation de courant à basse tension, à la prévention de perturbations électromagnétiques et à l'émission et à la réception de signaux radio.

46. La Commission, le gouvernement français et les parties dans le litige au principal sont unanimes à indiquer que les trois directives précitées visent chacune une harmonisation complète dans leur propre champ d'application matériel. Je partage cette opinion qui découle indubitablement

de la lettre et de l'esprit de ces directives. Il s'ensuit que la législation et la réglementation belges doivent être parfaitement conformes aux directives là où elles s'étendent à des matières couvertes par les directives. C'est pour ainsi dire par souci d'exhaustivité que j'ajoute que cette législation et cette réglementation ne peuvent pas imposer aux opérations économiques portant sur l'appareil en question des restrictions qui vont au-delà de ce que les directives précitées admettent expressément.

47. Les directives ne régissent toutefois pas tous les aspects du fonctionnement des systèmes et des centraux d'alarme. C'est ainsi qu'en fonction de leur application ces appareils devront répondre à certaines exigences quant à leur fonctionnalité, telles que la fiabilité, la sensibilité aux fausses alertes, et la résistance. Ces aspects sont évoqués dans la deuxième question.

B — Le deuxième volet des questions préjudicielles (deuxième question)

48. La deuxième question regroupe quatre sous-questions. Les deux premières sous-questions portent sur des éléments de systèmes et centraux d'alarme auxquels s'appliquent les directives 73/23, 89/336 et 1999/5. Je vais traiter ci-dessous ces deux questions conjointement. Les questions

portant sur l'interprétation des articles 28 CE et 30 CE seront ensuite abordées successivement.

49. L'article 3 de la directive 73/23, l'article 5 de la directive 89/336 et les articles 6 et 8 de la directive 1999/5 assurent la libre circulation des marchandises, aussi bien des appareils que de leurs composants, qui répondent aux exigences qu'elles posent.

50. Ainsi que la Commission l'a développé plus avant dans ses observations écrites, l'harmonisation réalisée par ces directives confère une présomption de conformité aux appareils revêtus du marquage «CE». Ce marquage indique la conformité du produit en question avec toutes les dispositions des directives concernées, y compris les procédures d'évaluation de la conformité avec la norme, telles que prévues par les directives. Les directives comportent un certain nombre de dérogations à cette règle de base, mais celles-ci n'intéressent pas la présente affaire.

51. Le régime décrit ici implique que le fabricant peut mettre sur le marché les produits revêtus du marquage «CE» sans devoir préalablement recourir à un organisme agréé ou accrédité d'approbation. Il se trouve en plus que pour les produits revêtus du marquage «CE» il n'y a pas lieu de produire de certificats ou de rapports d'essais d'organismes agréés ou accrédités d'approbation.

52. Il s'ensuit que l'article 12 de la loi belge du 10 avril 1990, tel que modifié par la loi du 9 juin 1999, enfreint la directive. Cette disposition soumet en effet les produits revêtus du marquage «CE» ou dont il est établi qu'il sont conformes aux directives à une procédure préalable d'approbation avant de pouvoir être commercialisés en Belgique⁹. Cette procédure implique de plus que les produits en question doivent subir des essais et des tests.

53. L'article 9 de l'arrêté royal du 23 avril 1999 enfreint lui aussi le régime des directives. Cette disposition indique que, 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 sur 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». Les directives en revanche prévoient une présomption de conformité à l'égard des produits revêtus du marquage «CE» ou dont la conformité aux directives est établie d'une autre manière. Il est évident que l'article 9 de l'arrêté royal précité est incompatible avec ce régime.

⁹ — Cette objection vaut aussi pour l'ancienne version de l'article 12 de la loi du 10 avril 1990 qui comportait une exigence analogue d'approbation préalable.

54. Il découle de manière plus générale des directives communautaires qui nous intéressent ici que les États membres ne peuvent pas soumettre la commercialisation de composants et de produits finis à d'autres exigences que celles qui sont expressément prévues dans ces directives dans les matières qu'elles couvrent. Il s'ensuit que les dispositions légales ou réglementaires nationales, qui ont pour objet ou pour effet d'imposer des exigences de cette nature, sont incompatibles avec ces directives.

55. C'est dans ce sens qu'il convient à mon avis de répondre aux deux premières sous-questions de la deuxième question.

56. Les troisième et quatrième sous-questions ont trait aux composants ou aux caractéristiques des systèmes et centraux d'alarme qui ne font pas l'objet de textes communautaires d'harmonisation.

57. La troisième sous-question a trait à l'exigence posée par la législation belge voulant que les composants des systèmes et centraux d'alarme qui ne font pas l'objet de mesures d'harmonisation communautaires subissent dans un laboratoire agréé les mêmes tests que le matériel mis pour la première fois sur le marché.

58. En l'absence de réglementation communautaire, il est loisible aux États membres de conserver ou d'adopter des mesures nationales pourvu qu'elles respectent la libre circulation des marchandises. Ce dernier point implique que les restrictions quantitatives à l'importation et toutes les mesures d'effet équivalent sont interdites. Selon une jurisprudence constante de la Cour, toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce intracommunautaire est à considérer comme mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives¹⁰. Aux termes de l'article 30 CE, l'article 28 CE ne fait pas obstacle aux interdictions ou aux restrictions d'importation qui peuvent être justifiées par les raisons évoquées dans cet article à condition que ces interdictions ou restrictions ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres. De surcroît, les obstacles à la circulation intracommunautaire résultant de disparités des législations nationales doivent être acceptés dans la mesure où ils sont dictés par des exigences impératives¹¹. Toutefois, qu'elle relève des cas de figure visés à l'article 30 CE ou qu'elle soit fondée sur les exigences impératives d'intérêt général consacrées par la jurisprudence, dans les deux cas la législation nationale qui déroge à l'article 28 CE ne peut être justifiée que si elle est conforme aux principes de nécessité et de proportionnalité¹².

59. Je relève tout d'abord, ainsi que la Commission l'a aussi indiqué, qu'une mesure nationale, qui impose les mêmes tests que ceux qui ont déjà eu lieu dans le pays d'origine, est une mesure d'effet équivalent au sens de l'article 28 CE même si la matière en question n'est pas harmonisée.

60. Le même raisonnement vaut pour une disposition n'admettant aux fins de l'approbation des systèmes et centraux d'alarme importés d'autres États membres que des certificats et rapports d'essais établis par un organisme agréé ou accrédité dans cet État membre dans la mesure où ils attestent la conformité de ces systèmes et centraux aux normes et réglementations techniques assurant le même niveau de protection que dans le pays d'importation. Un tel régime d'approbation a en effet pour conséquence qu'un producteur qui veut exporter ses systèmes et ses centraux en Belgique doit faire tester et agréer ce matériel dans son propre pays pour pouvoir répondre aux exigences du législateur belge même si le matériel peut être commercialisé dans son propre pays sans l'intervention d'un organisme d'approbation.

61. Une condition imposant de répondre aux mêmes normes techniques et au même niveau de protection que dans le pays d'importation a par définition pour conséquence d'obliger les producteurs d'autres États membres à adapter leurs produits aux exigences spécifiques de ce pays. Une telle entrave technique aux échanges comporte

10 — Arrêts du 11 juillet 1974, *Dassonville* (8/74, Rec. p. 837) et du 13 mars 2001, *PreussenElektra* (C-379/98, Rec. p. I-2099).

11 — Arrêt du 20 février 1979, *Rewe-Zentral*, dit «*Cassis de Dijon*» (120/78, Rec. p. 649).

12 — Récemment réaffirmé dans l'arrêt du 20 juin 2002, *Radiosistemi* (C-388/00 et C-429/00, Rec. p. I-5845).

par définition une entorse à l'article 28 CE. Elle enfreint le principe de la reconnaissance mutuelle.

62. Une telle disposition peut, ainsi que je l'ai relevé au point 58, trouver une justification dans une des raisons d'intérêt général définies à l'article 30 CE ou dans une des exigences impératives d'intérêt général consacrées par la jurisprudence. La disposition devra alors apparaître nécessaire et proportionnée.

63. La Commission a indiqué à juste titre que, à supposer que les causes de justifications invoquées par le gouvernement belge puissent justifier une entrave à la libre circulation, il appartient au juge national d'apprécier si l'exigence d'une procédure préalable d'approbation est nécessaire au but à atteindre et si celle-ci est proportionnée. C'est dans ce cadre qu'il faut aussi apprécier la nécessité et la proportionnalité du certificat ou du rapport d'essai exigés par l'article 9 de l'arrêté royal. Ainsi que la Commission le relève également, le juge ne demande pas si les causes de justifications invoquées par le gouvernement belge répondent aux conditions de l'article 30 CE ou de la jurisprudence. La quatrième sous-question a en substance exclusivement trait à la charge de la preuve.

64. La question revient à savoir si un État membre peut se contenter d'invoquer in abstracto une exigence impérative ou une

raison impérieuse comme la protection des consommateurs ou l'ordre public que l'État estime ne pas être pris en compte dans les textes communautaires d'harmonisation ou pas suffisamment, ou si un État membre doit précisément démontrer in concreto la réalité de l'exigence impérieuse ou de la raison impérieuse invoquées tout comme le fait que les textes communautaires d'harmonisation n'ont pas déjà pris en compte cette exigence impérieuse ou cette raison impérieuse, et que la mesure restrictive est proportionnée au but poursuivi.

65. Il s'agit d'une question de droit européen soulevée dans le litige au principal devant une juridiction nationale. Elle obéit en principe aux règles de procédure nationales, dont les règles de preuve. La jurisprudence de la Cour énonce un certain nombre d'exigences à cet égard. C'est ainsi que ces règles de preuve ne peuvent pas aboutir à rendre en pratique impossible ou excessivement difficile la mise en œuvre de la réglementation communautaire¹³. Les règles de preuve inscrites dans le droit interne applicable ne peuvent dès lors pas être moins favorables que celles concernant des procédures similaires de nature interne¹⁴.

66. Selon une jurisprudence constante, une dérogation au principe de la libre circulation des marchandises inscrite dans l'article 30 CE ne peut être justifiée que

13 — Arrêt du 9 novembre 1983, *San Giorgio* (199/82, Rec. p. 3595).

14 — Arrêt du 8 février 1996, *FMC e.a.* (C-212/94, Rec. p. I-389).

lorsque les autorités nationales démontrent que cette dérogation est nécessaire à la réalisation d'un ou plusieurs objectifs qui y sont cités et qu'elle est conforme au principe de proportionnalité¹⁵. Cela vaut également pour les procédures préjudicielles portées devant la Cour dans le contexte de l'article 28 CE dans lesquelles un État membre invoque une exigence impérative pour justifier une entrave à la libre circulation des marchandises. Dans pareils cas, elle examine le motif invoqué par l'État membre et sa réalité est concrètement analysée, ainsi que sa nécessité et sa proportionnalité. Au besoin, la Cour fournit tous les éléments que le juge national doit prendre en compte dans son appréciation. La règle voulant qu'une instance nationale doive démontrer qu'il s'agit d'une dérogation admise par le droit communautaire ne peut pas être différente sous l'empire des règles de procédure de droit interne.

68. Dans cette appréciation, il faudrait considérer que de nombreuses caractéristiques des systèmes et centraux d'alarme — et de leurs composants — sont déjà harmonisées par les trois directives évoquées ci-dessus. En d'autres mots, la législation et la réglementation belges ne portent plus que sur quelques caractéristiques résiduelles. Toutefois, leur application aboutit à soumettre l'appareil, dans son intégralité, à une approbation préalable obligatoire. La liberté de circulation de ces marchandises, réalisée par les directives, est de ce fait ruinée. Une législation nationale qui a une telle conséquence sera facilement qualifiée de disproportionnée parce que la protection d'un intérêt public limité lié à quelques caractéristiques résiduelles aboutit à rendre impossible le résultat — la libre circulation — visé par l'harmonisation de la plus grande partie des autres caractéristiques.

67. Cela signifie que les exigences impératives ou les raisons impérieuses doivent être concrétisées de manière à pouvoir apprécier si la mesure prise par l'État membre est justifiée en tant que telle. Une telle concrétisation est aussi nécessaire parce qu'autrement on ne peut pas vérifier si la réglementation nationale en question est efficace et proportionnée, ce qui veut dire qu'elle ne va pas au-delà de ce qui est strictement nécessaire à l'intérêt à protéger.

69. Pour prévenir cette conséquence inacceptable, selon moi, il appartient au législateur national qui établit des règles auxquelles doivent répondre certaines caractéristiques

15 — Arrêt du 30 novembre 1983, Van Bennekom (227/82, Rec. p. 3883).

résiduelles de systèmes et d'appareils, de tenir compte des règles d'harmonisation déjà en place pour d'autres caractéristiques de cet appareil. Le principe de la loyauté communautaire figurant à l'article 10 CE veut déjà que le législateur conçoive sa législation nationale en se référant aux exigences et aux procédures auxquelles le droit communautaire soumet ces produits — tant les composants que les appareils. Cela implique en l'espèce que le législateur national aurait dû ici soit se contenter de reconnaître la conformité aux normes d'appareils légalement commercialisés ailleurs dans la Communauté soit se contenter d'un contrôle a posteriori ainsi

que les directives applicables en l'espèce l'autorisent.

C — Le troisième volet des questions préjudicielles (troisième question)

70. Compte tenu de la réponse à la première question, il n'y a pas lieu de répondre à la troisième question.

V — Conclusion

71. Par ces motifs, je suggère à la Cour de répondre comme suit aux questions préjudicielles du Conseil d'État (Belgique):

72. À la première question

«a) 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, la directive 89/336/CE du Conseil, du 3 mai 1989, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la compatibilité électromagnétique 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, doivent

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

- b) Il découle des directives 73/23, 89/336 et 1999/5 que, dans les matières couvertes par ces directives, les États membres ne peuvent pas soumettre la commercialisation de composants et de produits finis à d'autres exigences que celles qui sont expressément prévues dans ces directives. Il s'ensuit que les dispositions légales ou administratives ayant pour objet ou pour effet d'imposer des exigences exorbitantes de cette nature sont incompatibles avec ces directives.»

73. À la deuxième question

«— L'harmonisation réalisée par les directives 73/23, 89/336 et 1999/5 comporte une présomption de conformité aux normes, qui inclut les procédures d'évaluation de conformité aux normes, à l'égard des appareils revêtus du marquage 'CE'. L'article 3 de la directive 73/23, l'article 5 de la directive 89/336 et l'article 6, paragraphe 1, et l'article 8, paragraphe 1, de la directive 1999/5 s'opposent dès lors aux dispositions nationales telles que l'article 12 de la loi du 10 avril 1990 et l'article 9 de l'arrêté royal du 23 avril 1999, subordonnant la mise sur le marché dans un État membre de tous 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.

- Les articles 28 CE à 30 CE doivent s'interpréter en ce sens que, même en l'absence de règles communautaires d'harmonisation, les produits légalement produits et commercialisés dans un État membre peuvent en principe être vendus dans tout autre État membre sans être soumis à des contrôles complémentaires. Une réglementation nationale subordonnant la mise sur le marché des systèmes et centraux d'alarme, pour des caractéristiques et des fonctions résiduelles non couvertes par des textes d'harmonisation, à des contrôles et à des essais fondés sur l'approbation préalable ou à la capacité de produire des certificats établissant que l'appareil en question répond aux mêmes exigences que celles imposées par la réglementation nationale, entrave dès lors la libre circulation des marchandises. Une réglementation de cette nature doit satisfaire aux conditions dérogatoires de l'article 30 CE ou à une autre exigence impérative d'intérêt général consacrée par le droit communautaire. Elle doit être nécessaire au but qu'elle poursuit et elle ne peut pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire à cette fin.

- L'administration de la preuve est régie par les règles de procédure nationales. Le juge national doit toutefois assurer l'application effective du droit communautaire. L'application effective des articles 28 CE et 30 CE requiert dès lors que le juge national soit en mesure, en cas de restriction à une liberté fondamentale, de pouvoir vérifier la compatibilité de la cause de justification invoquée avec le droit communautaire. Cela impose à l'instance nationale qui invoque un motif justifiant la restriction à la libre circulation des marchandises de démontrer concrètement l'intérêt général qui est en jeu, que la mesure est nécessaire et qu'elle est proportionnée au but à atteindre. Dans l'appréciation de la proportionnalité, le juge national devra en plus vérifier les conséquences que la mesure nationale a sur l'effet utile des textes d'harmonisation déjà en place et si elles se concilient avec ces textes.»