Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NILS WAHL
présentées le 20 septembre 2018 [1]

Affaire C-326/17

Directie van de Dienst Wegverkeer (RDW)
X et Y
autre partie :
Z

[demande de décision préjudicielle formée par le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas)]

« Directive 1999/37/CE – Documents d'immatriculation délivrés pour des véhicules immatriculés pour la première fois avant la mise en œuvre de la directive – Inexactitudes substantielles et omissions dans les certificats d'immatriculation – Reconnaissance mutuelle – Directive 2007/46/CE – Homologation des caractéristiques techniques des véhicules – Véhicules antérieurs à l'harmonisation des exigences techniques au niveau de l'Union européenne – Modifications ayant une incidence sur les caractéristiques techniques du véhicule »

1. En 1908, Henry Ford a apporté un changement radical à l'économie mondiale en passant de l'assemblage individuel des voitures, construites sur mesure pour le client, à la production de masse de modèles standard sur une ligne d'assemblage. Les économies d'échelle et la rationalisation du processus de fabrication ont réduit de manière drastique les coûts de production de son fameux Modèle T, faisant ainsi de la voiture, produit de luxe à l'époque, un bien de consommation courante.

2. Cette standardisation permet également une simplification de la surveillance réglementaire. Afin d'assurer la sécurité routière et de protéger l'environnement, les États membres imposent des exigences techniques minimales auxquelles doivent satisfaire les véhicules. En raison des caractéristiques uniformes des véhicules standardisés, il suffit de tester les caractéristiques techniques d'un modèle de chaque type pour s'assurer que tous les véhicules conformes à ce type satisfont aux exigences techniques (« réception par type »). Dans l'Union européenne, cette réception réglementaire est accordée par référence à des exigences techniques harmonisées par la réglementation de l'Union.

3. La standardisation de véhicules facilite également leur libre circulation au sein de l'Union. Dès lors qu'un véhicule est conforme au type réceptionné conformément à la réglementation de l'Union, il n'est pas nécessaire de remettre en question le respect des exigences techniques lors de la nouvelle immatriculation dans un autre État membre. En l'espèce, la Cour est invitée à se prononcer sur la question de savoir si cela est également valable lorsqu'un véhicule n'est pas conforme à un type réceptionné conformément à la réglementation de l'Union.

1 Langue originale : l'anglais.

I. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

1. La directive relative aux documents d'immatriculation

4. L'article 1er de la directive 1999/37/CE du Conseil, du 29 avril 1999, relative aux documents d'immatriculation des véhicules [2] (ci-après la « directive relative aux documents d'immatriculation ») dispose :

« La présente directive s'applique aux documents délivrés par les États membres lors de l'immatriculation des véhicules. »

5. Aux termes de l'article 2 de la directive relative aux documents d'immatriculation :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

a) "véhicule" : tout véhicule conforme à la définition visée à l'article 2 de la directive 70/156/CEE du Conseil du 6 février 1970 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques et l'article 1er de la directive 92/61/CEE du Conseil du 30 juin 1992 relative à la réception des véhicules à moteur à deux ou trois roues ;

b) "immatriculation" : l'autorisation administrative pour la mise en circulation routière d'un véhicule, comportant l'identification de celui-ci et l'attribution d'un numéro d'ordre, appelé numéro d'immatriculation ;

c) "certificat d'immatriculation" : le document attestant que le véhicule est immatriculé dans un État membre ;

[…] »

6. L'article 3 de la directive relative aux documents d'immatriculation s'énonce comme suit :

« 1. Les États membres délivrent un certificat d'immatriculation pour les véhicules qui sont soumis à immatriculation selon leur législation nationale. […]

2. Au cas où un nouveau certificat d'immatriculation est délivré pour un véhicule immatriculé avant la mise en œuvre de la présente directive, les États membres utilisent un modèle de certificat conforme à la présente directive et peuvent se limiter à l'inscription des seules mentions pour lesquelles les données requises sont disponibles.

[…] »

7. L'article 4 de la directive relative aux documents d'immatriculation prévoit :

« Aux fins de la présente directive, le certificat d'immatriculation délivré par un État membre est reconnu par les autres États membres en vue de l'identification du véhicule en circulation internationale ou en vue de sa nouvelle immatriculation dans un autre État membre. »

2 JO 1999, L 138, p. 57.

8. Aux termes de l'article 9 de la directive relative aux documents d'immatriculation :

« Les États membres se prêtent assistance en vue de la mise en œuvre de la présente directive. Ils peuvent échanger des informations sur un plan bilatéral ou multilatéral afin notamment de vérifier, avant toute immatriculation d'un véhicule, la situation légale de celui-ci, le cas échéant, dans l'État membre où il était immatriculé précédemment. […] »

2. La directive-cadre

9. L'article 1er de la directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 septembre 2007, établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules [3] (ci-après la « directive-cadre ») dispose :

« La présente directive établit un cadre harmonisé contenant les dispositions administratives et les exigences techniques à caractère général applicables à la réception de tous les véhicules neufs relevant de son champ d'application ainsi que des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules, en vue de faciliter leur immatriculation, leur vente et leur mise en service dans la Communauté.

[…]

Les exigences techniques spécifiques concernant la construction et le fonctionnement des véhicules sont fixées en application de la présente directive dans des actes réglementaires, dont la liste exhaustive figure à l'annexe IV. »

10. L'article 2 de la directive-cadre dispose :

« 1. La présente directive s'applique à la réception par type des véhicules conçus et construits en une seule ou en plusieurs étapes pour circuler sur route, ainsi que des systèmes, des composants et des entités techniques conçus et construits pour ces véhicules.

Elle s'applique également à la réception individuelle de ces véhicules.

[…] »

11. L'article 3 de la directive-cadre prévoit :

« Aux fins de la présente directive et des actes réglementaires énumérés à l'annexe IV, sauf dispositions contraires y figurant, on entend par :

[…]

11. "véhicule à moteur" : tout véhicule à moteur, complet, complété ou incomplet, se déplaçant par ses propres moyens, ayant au moins quatre roues et une vitesse maximale par construction supérieure à 25 km/h. »

3 JO 2007, L 263, p. 1. Cette directive a été abrogée et remplacée par le règlement (UE) 2018/858 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2018, relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, modifiant les règlements (CE) nº 715/2007 et (CE) nº 595/2009 et abrogeant la directive 2007/46/CE (JO 2018, L 151, p. 1).

12. L'article 4, paragraphe 3, de la directive-cadre est libellé comme suit :

« Les États membres n'immatriculent ou n'autorisent la vente ou la mise en service que pour des véhicules, des composants et des entités techniques conformes aux exigences de la présente directive.

Ils ne peuvent interdire, restreindre ou entraver l'immatriculation, la vente, la mise en service ou la circulation sur route de véhicules, de composants ou d'entités techniques, pour des motifs liés à des aspects de leur construction et de leur fonctionnement couverts par la présente directive, s'ils répondent aux exigences de celle-ci. »

13. Aux termes de l'article 24 de la directive-cadre :

« 1. Les États membres peuvent dispenser un véhicule donné, qu'il soit unique ou non, de l'application d'une ou de plusieurs dispositions de la présente directive ou d'un ou de plusieurs des actes réglementaires mentionnés à l'annexe IV ou à l'annexe XI, à condition qu'ils imposent le respect d'autres exigences.

Il n'est accordé de dispense quant à l'application des dispositions visées au premier alinéa que lorsqu'un État membre a de bonnes raisons de le faire.

[…]

6. La validité de la réception individuelle est limitée au territoire de l'État membre qui l'a accordée.

Lorsqu'un demandeur souhaite vendre, immatriculer ou mettre en service dans un autre État membre un véhicule pour lequel a été obtenue une réception individuelle, l'État membre qui a accordé la réception lui fournit à sa demande une déclaration mentionnant les dispositions techniques en vertu desquelles ledit véhicule a été réceptionné.

S'agissant d'un véhicule pour lequel une réception individuelle a été accordée par un État membre conformément aux dispositions du présent article, les autres États membres autorisent la vente, l'immatriculation ou la mise en service de ce véhicule à moins qu'ils n'aient de bonnes raisons de croire que les dispositions techniques en vertu desquelles le véhicule a été réceptionné ne sont pas équivalentes à leurs propres dispositions.

[...] »

14. Conformément à l'article 48 de la directive-cadre, les dispositions de la directive doivent être transposées en droit national avant le 29 avril 2009. L'article 49 de la même directive abroge la directive 70/156/CEE du Conseil, du 6 février 1970, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques [4] avec effet à la même date, et dispose que les références faites à la directive abrogée s'entendent comme faites à la directive-cadre.

4 JO 1970, L 42, p. 1.

3. La directive 2009/40/CE

15. La directive 2009/40/CE du Parlement européen et du Conseil, du 6 mai 2009, relative au contrôle technique des véhicules à moteur et de leurs remorques impose une obligation de soumettre les véhicules à un contrôle technique périodique [5].

16. L'article 5 de la directive 2009/40 dispose :

« Nonobstant les dispositions des annexes I et II, les États membres peuvent :

a) avancer la date du premier contrôle technique obligatoire et, le cas échéant, exiger que le véhicule soit soumis à un contrôle préalable à son immatriculation ;

[…] »

B. Le droit néerlandais

17. L'article 25b, paragraphe 1, du Kentekenreglement (règlement néerlandais sur les certificats d'immatriculation), du 6 octobre 1994 [6], prévoit qu'aux fins de l'immatriculation aux Pays-Bas, il est nécessaire de présenter le certificat d'immatriculation précédemment obtenu dans un autre État membre.

II. Les faits à l'origine du litige, la procédure au principal et les questions préjudicielles

18. L'affaire en cause en l'espèce s'inscrit dans le cadre d'un litige relatif à l'immatriculation de deux véhicules à moteur aux Pays-Bas.

19. Les voitures, une Bentley portant le numéro d'identification du véhicule (VIN) B28J0, et une Alvis portant le VIN 14827, ont été produites au Royaume-Uni, respectivement en 1950 et en 1938. Les constructeurs ont rédigé les documents d'accompagnement, définissant les données techniques.

20. Avant l'établissement d'une autorité centrale d'immatriculation au Royaume-Uni en 1971, les voitures en question étaient inscrites dans des registres locaux qui délivraient des certificats d'immatriculation à l'ancienne (logbooks) comme preuve de l'immatriculation. Ces certificats d'immatriculation et déclarations de clubs de propriétaires de véhicules ont servi de base à l'immatriculation dans le registre central de l'autorité d'immatriculation du Royaume-Uni pour la Bentley en 1988 et pour l'Alvis en 2011. L'autorité britannique ne peut pas confirmer à quoi ressemblaient les deux véhicules à l'époque, étant donné qu'elle a transféré l'immatriculation du registre local au registre central sans inspecter les véhicules.

21. Entre 2009 et 2013, les deux voitures ont été soumises à des modifications, comprenant le raccourcissement du châssis et un changement du moteur et de la carrosserie. Après ces modifications, des certificats d'immatriculation ont été délivrés en 2013, respectivement par l'autorité d'immatriculation belge et par l'autorité d'immatriculation britannique. Ces certificats faisaient référence aux données techniques définies dans les documents rédigés par les constructeurs initiaux.

5 JO 2009, L 141, p. 12. Cette directive a été abrogée et remplacée par la directive 2014/45/UE du Parlement européen et du Conseil, du 3 avril 2014, relative au contrôle technique périodique des véhicules à moteur et de leurs remorques, et abrogeant la directive 2009/40/CE (JO 2014, L 127, p. 51). L'article 5 de la directive 2014/45 remplace, en substance, l'article 5 de la directive 2009/40.

6 Stb. 1994, nº 760.

22. X et Y ont présenté la Bentley le 14 janvier 2014 en vue de l'immatriculation au registre national des véhicules néerlandais. Une inspection par la police a révélé les modifications apportées au modèle original, notamment la différence de cylindrée. Par une décision du 10 février 2014, la Directie van de Dienst Wegverkeer (Office de la circulation routière, ci-après le « RDW ») a rejeté la demande. Le 4 juin 2014, X et Y ont soumis une nouvelle demande d'immatriculation, sur la base d'un second certificat d'immatriculation belge, délivré par l'autorité belge d'immatriculation le 19 mai 2014. Ce second certificat d'immatriculation mentionnait la nouvelle cylindrée. Par lettre du 18 juillet 2014, à la suite de la seconde demande du 4 juin 2014, le RDW a fait savoir qu'une demande d'information au sujet du véhicule avait été adressée à l'autorité d'immatriculation belge. Cette dernière a répondu que le certificat d'immatriculation avait été délivré pour le véhicule original. Par décision du 27 août 2014, le RDW a rejeté la seconde demande d'immatriculation du 4 juin 2014.

23. Z a présenté l'Alvis le 10 juin 2014 au RDW en vue de son immatriculation. Le rapport d'inspection des services de police pour le véhicule a révélé que des modifications avaient été apportées au véhicule, ce qui a amené le RDW à demander des éclaircissements à l'autorité d'immatriculation britannique. Cette dernière a fait savoir qu'elle avait immatriculé le véhicule « de bonne foi » sur la base des données figurant dans les documents d'accompagnement rédigés par le constructeur et sur la base de photographies et d'informations d'un club de propriétaires de véhicules. Le RDW a également cherché à savoir quelles étaient les données du véhicule pour lequel le certificat d'immatriculation britannique avait été délivré. L'autorité d'immatriculation britannique n'a pas pu répondre à ces questions parce qu'elle n'avait pas examiné le véhicule. Par décision du 29 septembre 2014, le RDW a rejeté la demande d'immatriculation.

24. Dans les deux cas, le RDW a rejeté les demandes pour les raisons suivantes. À titre principal, le RDW estime qu'étant donné que les véhicules ne satisfont pas aux exigences techniques de la directive-cadre, il ne s'agit pas de « véhicules » au sens de la directive relative aux documents d'immatriculation. Dans le cas où les véhicules relèveraient du champ d'application de la directive relative aux documents d'immatriculation, le RDW considère que les certificats d'immatriculation ne sont pas des documents harmonisés et, partant, ne doivent pas faire l'objet d'une reconnaissance mutuelle sur la base de cette directive. Si les certificats d'immatriculation sont couverts par cette directive, le RDW considère que les véhicules ne peuvent pas être identifiés sur la base de ces certificats, en raison des inexactitudes dans les documents. Enfin, selon le RDW, il est impossible que les véhicules, dans leur composition actuelle, aient obtenu l'homologation de leurs caractéristiques techniques et il n'apparaît pas clairement si les véhicules ont obtenu une réception individuelle après leur modification.

25. Les décisions de refus d'immatriculation ont fait l'objet d'un recours en appel devant deux juridictions différentes. Selon ces juridictions, la directive relative aux documents d'immatriculation est applicable, les véhicules doivent être identifiés sur la base des certificats d'immatriculation et ces certificats sont des certificats harmonisés aux fins de cette directive. Par conséquent, d'une part, le Rechtbank Den Haag (tribunal de La Haye, Pays-Bas) a jugé par décision du 25 juin 2015 que le RDW devait délivrer un certificat d'immatriculation pour la Bentley. D'autre part, par décision du 23 juin 2015, le Rechtbank Gelderland (tribunal de Gueldre, Pays-Bas) a ordonné au RDW de se prononcer à nouveau concernant l'immatriculation de l'Alvis.

26. Le RDW a interjeté appel de ces deux décisions devant le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas), qui a décidé de joindre les deux affaires. Compte tenu de ses doutes quant à l'interprétation correcte des dispositions pertinentes du droit de l'Union, le Raad van State (Conseil d'État) a décidé de surseoir à statuer et de saisir la Cour de justice des questions préjudicielles suivantes :

« 1) La [directive relative aux documents d'immatriculation] est-elle applicable à des véhicules à moteur qui existaient avant le 29 avril 2009, date à laquelle les États membres devaient appliquer les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour mettre en œuvre la [directive-cadre] ?

2) Un véhicule à moteur composé, d'une part, de pièces essentielles fabriquées avant l'entrée en vigueur de la [directive-cadre] et, d'autre part, de pièces essentielles qui n'ont été ajoutées qu'après est-il un véhicule à moteur qui existait déjà avant l'entrée en vigueur de cette directive ou doit-il être considéré comme un véhicule qui n'a été fabriqué qu'après celle-ci ?

3) Eu égard à l'article 3, paragraphe 2, de la [directive relative aux documents d'immatriculation], l'obligation de reconnaissance visée à l'article 4 de cette directive s'applique-t-elle sans restriction lorsque, dans le certificat d'immatriculation, des données n'ont pas été indiquées en regard de certains codes communautaires (à remplir obligatoirement conformément aux annexes de cette directive), mais peuvent aisément être trouvées ?

4) Un État membre peut-il, sur la base de l'article 4 de la [directive relative aux documents d'immatriculation], reconnaître un certificat d'immatriculation d'un autre État membre mais soumettre néanmoins le véhicule à un contrôle technique au sens de l'article 24, paragraphe 6, de la [directive-cadre] et, si le véhicule ne répond pas à ses exigences techniques, en tirer la conséquence que la délivrance du certificat d'immatriculation doit être refusée ? »

27. Des observations écrites ont été déposées par le RDW, par X et Y, par Z, par les gouvernements néerlandais, italien et norvégien, ainsi que par la Commission européenne. Une audience s'est tenue le 7 juin 2018 à laquelle ont participé le RDW, X et Y, Z, le gouvernement néerlandais et la Commission.

III. Analyse

28. En l'espèce, la Cour est invitée à expliquer dans quelle mesure les États membres sont tenus, en droit de l'Union, de reconnaître mutuellement les certificats d'immatriculation pour des véhicules non conformes à un type réceptionné conformément à la réglementation de l'Union. Avant d'examiner les questions déférées, je décrirai cependant brièvement les objectifs et les principes du droit dérivé de l'Union en matière d'immatriculation de véhicules.

A. Observations préliminaires

29. Pour être mis en service, un véhicule doit remplir trois conditions différentes : les caractéristiques techniques du véhicule doivent être approuvées, le véhicule doit être immatriculé et il doit être apte à circuler. Ces conditions visent à assurer un niveau élevé de sécurité routière.

30. Avant l'adoption de mesures en la matière au niveau de l'Union, les exigences techniques pour la réception, les procédures nationales pour l'immatriculation et les contrôles techniques, et les documents nationaux délivrés pour s'assurer du respect de ces exigences différaient de manière significative d'un État membre à l'autre [7]. Cela avait des répercussions négatives sur la libre circulation des véhicules et de leurs propriétaires. Pour faciliter la libre circulation de ces biens, qui sont par nature très mobiles, l'Union européenne a décidé d'adopter une réglementation dérivée en la matière.

31. Premièrement, l'homologation des caractéristiques techniques assure que les véhicules répondent à des exigences minimales de sécurité avant leur première mise en service. Étant donné que la plupart des véhicules sont conformes à un type, l'homologation sera généralement accordée au moyen d'une réception par type.

7 Cela ressort explicitement du préambule de la directive relative aux documents d'immatriculation, de la directive-cadre et de la directive 2009/40, ainsi que des actes qui les ont précédées.

32. La directive-cadre établit une procédure uniforme de réception par type pour les nouveaux véhicules (ci-après la « réception par type conformément à la réglementation de l'Union »). Pour obtenir l'homologation, les types de véhicules doivent satisfaire à des exigences techniques concernant leur construction. Ces exigences minimales sont prévues dans les actes réglementaires énumérés à l'annexe IV de la directive, et sont pleinement harmonisées.

33. Il ressort de l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, de la directive-cadre qu'aucun État membre ne peut interdire, restreindre ou entraver l'immatriculation de véhicules pour des motifs liés à des aspects de leur construction et de leur fonctionnement, si le véhicule répond aux exigences techniques fixées par cette directive au moment de la première immatriculation.

34. Par exception, en vertu de l'article 24 de la directive-cadre, une réception individuelle des caractéristiques techniques d'un véhicule peut être accordée même s'il ne répond pas aux exigences harmonisées (ci-après la « réception individuelle »). Cette réception sera accordée sur la base d'autres exigences, qui doivent être équivalentes, dans toute la mesure du possible, au niveau prévu par les exigences harmonisées. La validité de cette réception est limitée au territoire de cet État membre conformément à l'article 24, paragraphe 6, de cette directive.

35. Deuxièmement, l'immatriculation des véhicules à moteur implique l'autorisation administrative délivrée par un État membre pour la mise en circulation routière d'un véhicule à moteur, comportant l'identification du véhicule et l'attribution d'un numéro d'immatriculation, conformément à l'article 2, sous b), de la directive relative aux documents d'immatriculation. Cette dernière harmonise la forme et le contenu des certificats d'immatriculation. En vertu de l'article 4 de cette directive, le certificat d'immatriculation harmonisé est reconnu par les autres États membres en vue de l'identification du véhicule en circulation internationale ou en vue de sa nouvelle immatriculation dans un autre État membre.

36. Troisièmement, le contrôle technique vise à assurer qu'un véhicule, pendant toute sa durée de vie, est en bon état d'entretien de manière à ne pas mettre en danger la santé ou la vie humaine. Les véhicules seront donc soumis à des contrôles techniques périodiques.

37. Afin de faciliter la libre circulation des véhicules précédemment immatriculés dans un État membre, l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/40 prévoit une obligation de reconnaître la preuve délivrée dans un autre État membre qu'un véhicule à moteur immatriculé sur le territoire de ce dernier a passé avec succès un contrôle technique respectant au moins les normes harmonisées.

38. La vaste majorité des véhicules en usage sur les routes européennes sont conformes à un type réceptionné conformément à la réglementation de l'Union. Lorsque ces véhicules sont transférés dans un autre État membre, celui-ci devra reconnaître le certificat d'immatriculation en vertu de l'article 4 de la directive relative aux documents d'immatriculation. En outre, toute preuve que le véhicule a passé avec succès un contrôle technique doit être reconnue en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/40. Finalement, conformément à l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la directive-cadre, dès lors que le véhicule est conforme à un type réceptionné conformément à la réglementation de l'Union au moment de la première immatriculation, l'État membre ne saurait restreindre l'immatriculation du véhicule pour des motifs liés à sa construction ou à son fonctionnement.

39. Cependant, le cas d'espèce diffère à trois égards de cette situation typique. Premièrement, les véhicules en question ont été mis pour la première fois en service longtemps avant toute harmonisation des exigences techniques au niveau de l'Union. Par conséquent, ils n'ont jamais été conformes à un type réceptionné conformément à la réglementation de l'Union. Deuxièmement, les véhicules ont été substantiellement modifiés, mais ces modifications n'ont pas toutes été enregistrées dans les certificats d'immatriculation les plus récents, harmonisés. Troisièmement, les certificats d'immatriculation sont incomplets.

40. Le RDW, soutenu par le gouvernement néerlandais, estime que les certificats d'immatriculation ne sauraient être considérés, dans ces circonstances, comme étant des certificats d'immatriculation harmonisés, et qu'ils ne doivent pas être mutuellement reconnus. Si les certificats d'immatriculation sont considérés comme étant des documents harmonisés, le RDW fait valoir que les véhicules ne sauraient être identifiés sur la base de ces documents, ou encore que les caractéristiques techniques du véhicule n'ont pas été homologuées et que l'immatriculation peut être refusée sur cette base.

41. La Commission ainsi que X, Y et Z, par ailleurs, estiment que l'obligation de reconnaître les certificats d'immatriculation implique que le RDW ne peut pas réexaminer l'évaluation, opérée par l'autorité de délivrance, des exigences sous-jacentes à la procédure d'immatriculation.

42. Pour trancher ce litige, la juridiction de renvoi a saisi la Cour de quatre questions. En substance, la juridiction de renvoi cherche à savoir comment il convient d'interpréter les règles de fond relatives à l'immatriculation des véhicules et à l'homologation des caractéristiques techniques, dans les circonstances factuelles de l'espèce dont elle est saisie.

B. La première question préjudicielle

43. Par sa première question, la juridiction de renvoi demande en substance si la directive relative aux documents d'immatriculation est applicable aux certificats d'immatriculation conformes au modèle de certificat prévu dans cette directive, mais délivrés pour des véhicules qui existaient avant le 29 avril 2009, c'est-à-dire la date limite de transposition de la directive-cadre.

44. La juridiction de renvoi pose cette question à la lumière de l'interprétation restrictive qu'adopte le RDW de la définition du terme « véhicule » au sens de la directive relative aux documents d'immatriculation, d'une part, et de la directive-cadre, d'autre part.

45. L'article 2, sous a), de la directive relative aux documents d'immatriculation définit le terme « véhicule » comme « tout véhicule conforme à la définition visée à l'article 2 de la directive 70/156/CEE ». Cette dernière directive a été abrogée et remplacée par la directive-cadre.

46. Il découle de l'article 49 de la directive-cadre que les références faites à la directive 70/156 doivent être entendues comme faites à la directive-cadre. Dès lors, la référence que fait la directive relative aux documents d'immatriculation à la définition figurant dans la directive 70/156 doit être entendue comme une référence à l'article 3 de la directive-cadre.

47. Plus précisément, l'article 3 de la directive-cadre définit les termes « véhicule à moteur » au point 11 comme suit : « tout véhicule à moteur, complet, complété ou incomplet, se déplaçant par ses propres moyens, ayant au moins quatre roues et une vitesse maximale par construction supérieure à 25 km/h ».

48. Les termes de véhicule « incomplet », « complété » ou « complet » sont à leur tour définis à l'article 3, points 19 à 21 respectivement, de la directive-cadre. Ces définitions font référence aux étapes d'achèvement par lesquelles un véhicule est passé ou doit passer afin de satisfaire aux exigences techniques définies dans la directive.

49. Selon le RDW, cela implique que seuls les véhicules qui satisfont aux exigences techniques, ou qui peuvent y satisfaire après être passés par d'autres étapes d'achèvement, sont considérés être des « véhicules » au sens de la directive relative aux documents d'immatriculation. Selon cette interprétation, les documents d'immatriculation délivrés pour des véhicules qui ne sont pas conformes à un type réceptionné conformément à la réglementation de l'Union ne sont pas délivrés pour des « véhicules » conformément à la directive relative aux documents d'immatriculation.

50. La juridiction de renvoi part du principe qu'un véhicule dont la première immatriculation est antérieure à la directive-cadre ne saurait satisfaire aux exigences techniques. Sur cette base, elle demande si tous les documents d'immatriculation délivrés pour des véhicules qui ont été immatriculés pour la première fois avant la date limite de transposition de la directive-cadre sont également automatiquement exclus du champ d'application de la directive relative aux documents d'immatriculation et, partant, ne doivent pas être reconnus.

51. À cet égard, il suffit de rappeler que l'article 3, paragraphe 2, de la directive relative aux documents d'immatriculation prévoit explicitement que des certificats d'immatriculation harmonisés peuvent être délivrés pour des véhicules qui étaient immatriculés avant la transposition de cette directive.

52. De plus, la directive relative aux documents d'immatriculation vise, ainsi que le rappelle le considérant 6, à faciliter la nouvelle immatriculation de véhicules précédemment immatriculés dans un autre État membre. Il serait contraire à cet objectif d'exclure des certificats d'immatriculation harmonisés du champ d'application de cette directive, simplement parce qu'ils ont été rédigés pour des véhicules qui ont été immatriculés pour la première fois avant l'entrée en vigueur de la directive-cadre ou de celle qui l'a précédée.

53. Il convient également de souligner qu'il y a lieu de lire la référence que fait l'article 3, point 11, de la directive-cadre, à des véhicules « incomplets », « complets » ou « complétés » à la lumière de son objectif, évoqué à l'article 1er de cette directive, conformément auquel tous les véhicules neufs doivent être conformes aux exigences techniques en vigueur au moment de leur première immatriculation.

54. Ce constat ne saurait être étendu aux véhicules tels que définis dans la directive relative aux documents d'immatriculation, qui vise à faciliter la libre circulation de véhicules précédemment immatriculés. Dès lors, la référence à des véhicules « incomplets », « complets » ou « complétés » dans la définition des termes « véhicule à moteur » à l'article 3, point 11, de la directive-cadre n'est pas pertinente aux fins de la définition du champ d'application de la directive relative aux documents d'immatriculation.

55. Au vu des considérations qui précèdent, il convient donc de répondre à la première question préjudicielle en ce sens que la directive relative aux documents d'immatriculation s'applique aux certificats d'immatriculation conformes au modèle de certificat prévu dans cette directive, délivrés pour des véhicules qui ont été immatriculés pour la première fois avant la date limite de transposition de la directive-cadre.

C. La deuxième question préjudicielle

56. Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si un véhicule à moteur composé, d'une part, de pièces essentielles fabriquées avant la date limite de transposition de la directive-cadre et, d'autre part, de pièces essentielles qui n'ont été ajoutées qu'après cette date est un véhicule à moteur qui existait avant ladite date.

57. Eu égard à la réponse que j'ai proposé de donner à la première question préjudicielle, l'âge du véhicule est dénué de pertinence aux fins de la définition du champ d'application de la directive relative aux documents d'immatriculation. Dès lors, il n'y a pas lieu de répondre à la deuxième question préjudicielle.

D. La troisième question préjudicielle

58. Par sa troisième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir en substance si les certificats d'immatriculation doivent être, en vertu de l'article 4 de la directive relative aux documents d'immatriculation, reconnus mutuellement sans aucun pouvoir d'appréciation de la part de l'État membre de destination lorsque les certificats ne sont pas complets, mais que les données manquantes auraient aisément pu être trouvées lors d'une inspection.

59. À mon sens, cette question devrait recevoir une réponse affirmative.

60. L'article 4 de la directive relative aux documents d'immatriculation prévoit qu'un certificat d'immatriculation délivré par un État membre doit être reconnu. Par conséquent, le libellé de cette disposition ne semble pas laisser de marge d'appréciation aux autorités de l'État membre de destination [8].

61. Cette interprétation est conforme à l'objectif principal poursuivi par la directive relative aux documents d'immatriculation, à savoir renforcer le fonctionnement du marché intérieur en encourageant la libre circulation des véhicules dans l'Union européenne [9]. À cet égard, il convient de souligner que la fonction première du certificat d'immatriculation est d'identifier un véhicule donné [10] afin de permettre à celui-ci de circuler librement dans des États membres autres que celui où il a été immatriculé et d'être plus facilement exporté vers ces États membres [11].

62. Cette fonction première du certificat d'immatriculation est corroborée par les définitions figurant à l'article 2 de la directive relative aux documents d'immatriculation. Cette disposition définit le « certificat d'immatriculation » comme « le document attestant que le véhicule est immatriculé dans un État membre ». L'« immatriculation » est quant à elle définie comme « l'autorisation administrative pour la mise en circulation routière d'un véhicule, comportant l'identification de celui-ci et l'attribution d'un numéro d'ordre, appelé numéro d'immatriculation ».

63. À cet égard, la Cour a jugé qu'aux fins d'une nouvelle immatriculation, les caractéristiques techniques des véhicules d'occasion précédemment immatriculés dans d'autres États membres peuvent être déterminées sur la base des documents d'immatriculation déjà existants. Les États membres ne sauraient dès lors justifier une exigence systématique de produire un certificat de conformité par la nécessité de vérifier les caractéristiques techniques des véhicules qui disposent d'un certificat d'immatriculation. Une telle exigence reviendrait à vider de toute substance le principe de reconnaissance des certificats d'immatriculation délivrés par d'autres États membres [12].

64. Par ailleurs, la Cour a également jugé que, lorsque la nouvelle immatriculation d'un véhicule d'occasion est demandée, une exigence de présenter le véhicule pour une inspection destinée à vérifier si le véhicule est effectivement présent sur le territoire de l'État membre et s'il correspond aux données figurant sur le certificat d'immatriculation délivré par un autre État membre est compatible avec le droit de l'Union [13].

8 Arrêt du 6 septembre 2012, Commission/Belgique (C-150/11, EU:C:2012:539, point 73).

9 Voir, notamment, considérants 1 à 4, 6 et 8 de la directive relative aux documents d'immatriculation.

10 Le considérant 2 de la directive relative aux documents d'immatriculation s'énonce comme suit : « [T]ous les États membres exigent que le conducteur d'un véhicule immatriculé dans un autre État membre soit titulaire du certificat d'immatriculation *correspondant à ce véhicule* afin que celui-ci soit admis à la circulation routière sur leur territoire » (soulignement ajouté par mes soins).

11 Voir, en particulier, considérants 3, 4 et 6 de la directive relative aux documents d'immatriculation.

12 Arrêt du 6 septembre 2012, Commission/Belgique (C-150/11, EU:C:2012:539, points 75 à 77).

13 Arrêt du 20 septembre 2007, Commission/Pays-Bas (C-297/05, EU:C:2007:531, points 57 à 63).

65. À mon sens, il ressort de cette jurisprudence que, d'une part, de simples formalités administratives destinées simplement à assurer l'identification correcte d'un véhicule présenté pour une nouvelle immatriculation sont autorisées et que, d'autre part, des exigences d'immatriculation plus poussées qui portent atteinte au principe de reconnaissance mutuelle consacré à l'article 4 de la directive relative aux documents d'immatriculation sont incompatibles avec le droit de l'Union.

66. Par conséquent, le simple fait que certaines données sont manquantes dans un certificat d'immatriculation délivré par un autre État membre ne signifie pas que les autorités de l'État membre de destination peuvent refuser de reconnaître un tel certificat. A fortiori, ce principe doit s'appliquer lorsque ces informations peuvent être aisément trouvées grâce à une simple inspection du véhicule [14].

67. À cet égard, il convient de souligner que l'article 3, paragraphe 2, de la directive relative aux documents d'immatriculation permet aux États membres de se limiter à l'inscription, dans un nouveau certificat d'immatriculation délivré pour un véhicule immatriculé pour la première fois avant la transposition de la directive, des seules mentions pour lesquelles les données requises sont disponibles. Le fait que les autorités des États membres font usage de l'exception prévue à l'article 3, paragraphe 2, de la directive relative aux documents d'immatriculation ne signifie pas que ces certificats ne doivent plus être reconnus.

68. De plus, les autorités des États membres sont, conformément à l'article 9 de la directive relative aux documents d'immatriculation, tenues de se prêter assistance en la matière. À cette fin, elles peuvent échanger des informations sur un plan bilatéral ou multilatéral afin notamment de vérifier la situation légale du véhicule dans l'État membre où il était immatriculé précédemment [15].

69. Par conséquent, les autorités d'un État membre ne sont pas automatiquement exemptées de leur obligation, au titre de l'article 4 de la directive relative aux documents d'immatriculation, de reconnaître un certificat d'immatriculation au seul motif que ce document contient des informations inexactes ou que certaines informations n'y figurent pas.

70. Cependant, cela pourrait ne pas être le cas si l'inexactitude ou le manque d'informations a une incidence sur l'identification du véhicule.

71. Par exemple, il peut arriver que le fait que des informations sont manquantes ou inexactes dans un certificat d'immatriculation fasse naître une suspicion légitime de comportement frauduleux de la part du propriétaire du véhicule. À cet égard, le considérant 9 de la directive relative aux documents d'immatriculation dispose expressément que la directive vise à faciliter « les contrôles destinés notamment à lutter contre la fraude et le commerce illicite de véhicules volés ». Dans ces cas spécifiques et exceptionnels, un examen plus approfondi de la situation légale du véhicule peut être justifié avant l'immatriculation de celui-ci. Dans ce contexte, les autorités de l'État membre de destination peuvent également, comme je l'ai mentionné ci-dessus, demander des éclaircissements aux autorités de l'État membre qui a délivré le certificat. Si les autorités de l'État membre de destination devaient obtenir des preuves claires que la personne demandant l'immatriculation a obtenu le certificat d'immatriculation dans l'État membre de délivrance par des moyens frauduleux ou illégaux (tels qu'une falsification, une corruption ou une fausse déclaration), ou que le certificat d'immatriculation en question est pour toute autre raison invalide aux termes du droit de l'État membre de délivrance, l'État membre de destination serait en droit de refuser l'immatriculation.

14 Comme je l'ai mentionné au point 64 des présentes conclusions, la Cour a déjà jugé qu'une telle inspection était autorisée.

15 J'observe que la proposition existante de règlement relatif à la simplification du transfert des véhicules à moteur immatriculés dans un autre État membre à l'intérieur du marché unique vise à encourager l'assistance mutuelle en permettant aux États membres de destination d'accéder aux données d'immatriculation des véhicules figurant dans les registres des États membres émetteurs [COM(2012) 164 final, article 7].

72. Or, en l'absence de toute preuve en ce sens, les autorités de l'État membre de destination sont tenues de dûment reconnaître ce certificat et donc de procéder à une nouvelle immatriculation du véhicule.

73. À des fins d'exhaustivité, je soulignerai aussi que cette conclusion n'implique pas que les États membres n'ont aucun moyen d'assurer la sécurité routière. Si, lors de l'inspection d'un véhicule, les autorités constatent des anomalies qui laissent soupçonner que les systèmes et composants de sécurité et de protection de l'environnement du véhicule ont été altérés ou modifiés, ou plus généralement que la sécurité routière est gravement compromise, elles sont en droit d'avancer la date du premier contrôle technique obligatoire, même si le véhicule a été soumis à un contrôle technique dans l'État membre de l'immatriculation précédente [16].

74. De plus, si un véhicule subit, après l'immatriculation, des modifications qui peuvent avoir une incidence sur sa construction, l'État membre peut exiger de le soumettre aux contrôles prévus par la législation nationale pertinente, pour autant qu'aucune disposition de droit dérivé de l'Union ne soit enfreinte [17] et que la libre circulation des marchandises soit respectée [18]. En l'espèce, il n'est toutefois pas contesté entre les parties que les modifications avaient été apportées avant la délivrance des certificats d'immatriculation les plus récents.

75. À la lumière de ce qui précède, il convient de répondre à la troisième question préjudicielle en ce sens que, aux termes de l'article 4 de la directive relative aux documents d'immatriculation, les États membres ne peuvent pas refuser de reconnaître des certificats d'immatriculation simplement parce que certaines données des certificats sont manquantes, pour autant que les omissions n'aient pas d'incidence sur l'identification du véhicule.

E. La quatrième question préjudicielle

76. Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi s'interroge en substance sur le point de savoir si un État membre peut, sur la base de l'article 4 de la directive relative aux documents d'immatriculation, reconnaître un certificat d'immatriculation d'un autre État membre mais soumettre néanmoins le véhicule concerné à un contrôle technique aux fins de l'article 24, paragraphe 6, de la directive-cadre et, si le véhicule ne répond pas aux exigences techniques de cet État membre, refuser de délivrer un certificat d'immatriculation.

77. En d'autres termes, la juridiction de renvoi demande à la Cour de préciser la relation entre l'obligation d'un État membre, au titre de l'article 4 de la directive relative aux documents d'immatriculation, de reconnaître les certificats d'immatriculation délivrés par d'autres États membres et sa capacité, prévue par l'article 24, paragraphe 6, troisième alinéa, de la directive-cadre, d'empêcher l'immatriculation d'un véhicule sur leur territoire lorsqu'ils ont de bonnes raisons de croire que les dispositions techniques en vertu desquelles le véhicule a été réceptionné ne sont pas équivalentes aux dispositions techniques de l'État membre de destination.

78. Cette question me semble basée sur deux postulats erronés.

16 Article 5 de la directive 2014/45.

17 Si, en dépit des modifications, le véhicule reste conforme à un type réceptionné, l'État membre ne peut pas, en vertu de l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, de la directive-cadre, s'opposer à son immatriculation. Si la modification recourt à des systèmes, composants ou entités techniques ayant obtenu la réception par type conformément à la réglementation de l'Union, cette réception doit être reconnue en vertu de l'article 10, lu en combinaison avec l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, de la directive-cadre. Dans ces cas, des inspections ou contrôles techniques seront en principe exclus.

18 Voir, à cet égard, arrêts du 11 juin 1987, Gofette et Gilliard (406/85, EU:C:1987:274, points 7 à 10) ; du 20 septembre 2007, Commission/Pays-Bas (C-297/05, EU:C:2007:531, points 73 à 76) ; du 10 février 2009, Commission/Italie (C-110/05, EU:C:2009:66, points 57 à 59) ; du 6 septembre 2012, Commission/Belgique (C-150/11, EU:C:2012:539, points 52 à 54) ; du 20 mars 2014, Commission/Pologne (C-639/11, EU:C:2014:173, points 52, 53 et 55), et du 20 mars 2014, Commission/Lituanie (C-61/12, EU:C:2014:172, points 57, 58 et 60).

79. Premièrement, la juridiction de renvoi semble considérer qu'un certificat d'immatriculation délivré par un autre État membre peut être reconnu formellement tandis que la nouvelle immatriculation du véhicule peut néanmoins être refusée.

80. À mon sens, cette interprétation des dispositions pertinentes de la directive relative aux documents d'immatriculation n'est pas correcte. Notamment, l'article 4 de cette directive dispose clairement que « le certificat d'immatriculation délivré par un État membre est reconnu par les autres États membres en vue de l'identification du véhicule en circulation internationale ou en vue de sa nouvelle immatriculation dans un autre État membre ». Cela signifie que l'obligation de reconnaissance mutuelle implique, en principe, un devoir de laisser le véhicule circuler librement et/ou être immatriculé. Une interprétation différente non seulement serait contraire au libellé de l'article 4 mais en outre priverait cette disposition de son effet utile.

81. Deuxièmement, il semble qu'il y ait un malentendu concernant le champ d'application de la directive-cadre. Conformément à l'article 1er de cette directive, celle-ci ne s'applique (pour ce qui importe en l'espèce) qu'à la « réception de tous les véhicules neufs relevant de son champ d'application ».

82. Cependant, les véhicules en cause dans la procédure au principal ne sauraient être considérés comme des « véhicules neufs » aux fins de la directive-cadre. À cet égard, il n'est pas nécessaire de prendre en considération la question de savoir si les véhicules peuvent devenir des véhicules « neufs » par l'effet d'une modification. En effet, comme je l'ai mentionné ci-dessus, il est constant entre les parties que les certificats d'immatriculation les plus récents des deux véhicules ont été délivrés après que les dernières modifications y aient été apportées. L'article 24, paragraphe 6, de la directive-cadre n'est donc pas applicable aux véhicules en cause.

83. Par conséquent, il convient de répondre à la quatrième question en ce sens que l'article 4 de la directive relative aux documents d'immatriculation empêche un État membre, auquel est demandée la reconnaissance d'un certificat d'immatriculation délivré par un autre État membre concernant un véhicule ne relevant pas du champ d'application de la directive-cadre, de soumettre ce véhicule à un contrôle technique aux fins de l'article 24, paragraphe 6, de cette dernière directive.

IV. Conclusion

84. À la lumière des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre comme suit aux questions préjudicielles posées par le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas) :

– La directive 1999/37/CE du Conseil, du 29 avril 1999, relative aux documents d'immatriculation des véhicules, est applicable à des certificats d'immatriculation conformes au modèle de certificat prévu dans cette directive, délivrés pour des véhicules qui existaient avant la date limite de transposition de la directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 septembre 2007, établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules.

– Si l'on interprète correctement l'article 4 de la directive 1999/37, lu à la lumière de l'article 3, paragraphe 2, de cette directive, les États membres ne peuvent pas refuser de reconnaître des certificats d'immatriculation simplement parce que des données n'ont pas été indiquées en regard de certains codes, lorsque ces données auraient pu être aisément obtenues, pour autant que les omissions n'aient pas d'incidence sur l'identification du véhicule.

– L'article 4 de la directive 1999/37 empêche un État membre, auquel il est demandé de reconnaître un certificat d'immatriculation délivré par un autre État membre concernant un véhicule qui ne relève pas du champ d'application de la directive 2007/46, de soumettre ce véhicule à un contrôle technique aux fins de l'article 24, paragraphe 6, de cette dernière directive.