CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO

présentées le 25 septembre 1997 *

1. Par recours formé au sens de l'article 169 du traité CE, déposé le 26 juillet 1996, la Commission demande à la Cour de constater que le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 89/106/CEE du Conseil, du 21 décembre 1988, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les produits de construction [1] (ci-après la « directive »).

La Commission reproche en particulier au royaume de Belgique de ne pas avoir adopté les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires à l'harmonisation, conformément à la directive, des dispositions relatives aux produits de construction.

Le cadre normatif

2. La directive a pour objectif fondamental de faire en sorte que les matériaux de construction répondent, dans tous les États membres, à des caractéristiques « telles que les ouvrages dans lesquels ils doivent être incorporés, assemblés, utilisés ou installés puissent ... satisfaire aux exigences essentielles visées à l'article 3 » de la directive [2]. A cette fin, l'article 3 renvoie à l'annexe I de la directive, qui contient la liste desdites exigences. Celles-ci sont en outre précisées dans des « documents interprétatifs », élaborés par des comités techniques qui en sont chargés par la Commission. Les documents interprétatifs constituent une référence pour la définition de spécifications techniques et d'orientations en vue d'obtenir l'agrément technique européen.

3. La directive a été notifiée à tous les États membres le 27 décembre 1988 et ses destinataires auraient dû s'y conformer dans les 30 mois à compter de cette date [3], à savoir au plus tard le 27 juin 1991, en adoptant et en mettant en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires.

La directive a ensuite été modifiée par l'article 4 de la directive 93/68/CEE du Conseil, du 23 juillet 1993 [4], destinée à adapter de nombreuses directives visant

* Langue originale: l'italien.

1 — JO 1989, L 40, p. 12.

2 — Voir l'article 2, paragraphe 1, de la directive.

3 — Voir l'article 22 de la directive.

4 — JO L 220, p. 1.

l'élimination des obstacles techniques aux échanges au nouveau régime adopté par le Conseil et par la Commission en matière de certification, d'essai et d'appréciation de la conformité des produits. Les États membres auraient dû se conformer à la directive de 1993 en adoptant et en publiant les mesures nécessaires le 1er juillet 1994 au plus tard et en les appliquant à partir du 1er janvier 1995.

La procédure

4. Le délai utile de transposition de la directive étant arrivé à échéance sans que le gouvernement belge ait veillé à informer la Commission des dispositions qu'il avait adoptées pour ce faire [5], celle-ci a envoyé, le 20 mai 1992, une lettre de mise en demeure en reprochant au royaume de Belgique d'avoir violé la directive, ainsi que les articles 5 et 189 du traité.

En l'absence de réponse de la part du gouvernement belge [6], la Commission a émis un avis motivé le 18 juin 1993, conformément à l'article 169 du traité, en reprochant à l'État aujourd'hui défendeur d'avoir violé les obligations que lui impose la directive, dans la mesure où il n'avait pas adopté les dispositions nécessaires pour s'y conformer.

5. Le gouvernement belge a répondu à l'avis motivé par une première communication dans laquelle, outre qu'il soulignait que le défaut d'adaptation à la directive n'avait en toute hypothèse créé aucun obstacle à la libre circulation des marchandises sur le marché intérieur, eu égard à l'absence de décisions d'exécution de la Commission, il indiquait qu'un groupe de travail au niveau ministériel s'était attaché à la rédaction d'un projet de loi et d'un projet d'arrêté royal, dont le processus de formation était en cours. Ces textes n'ont pas été adoptés par la suite.

Dans une communication ultérieure qu'il a adressée à la Commission en décembre 1993, le gouvernement belge a transmis les projets précités.

Ce n'est qu'en juin 1996 que le gouvernement belge a notifié à la Commission le texte de la loi du 25 mars 1996, qui avait été définitivement adoptée pour adapter la législation belge à la directive [7].

5 — En vertu de l'article 22 de la directive, les États membres « informent immédiatement » la Commission des dispositions adoptées pour se conformer à la directive. Des obligations spécifiques de communication étaient prévues par d'autres dispositions de la directive (voir, par exemple, l'article 18 qui impose la communication à la Commission des nom et adresse des organismes de certification, des organismes d'inspection et des laboratoires d'essai).

6 — Comme l'indique la Commission dans sa requête introductive, sans être contredite.

7 — Loi portant exécution de la directive du Conseil des Communautés européennes du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les produits de construction.

6. La Commission ayant considéré que la loi adoptée ne constituait pas une transposition appropriée de la directive dans l'ordre juridique belge, elle a saisi la Cour.

Sur le fond

7. Nous sommes d'avis que la demande de la Commission est fondée et qu'elle doit par conséquent être accueillie.

8. Faisons avant tout observer que, à l'échéance du délai accordé au royaume de Belgique dans l'avis motivé, celui-ci n'avait même pas veillé à communiquer les projets de loi et d'arrêté royal qu'il a envoyés par la suite.

9. En tout état de cause, même si l'on tient compte de la loi du 25 mars 1996, elle ne constitue pas une transposition correcte de la directive.

Exception faite des dispositions relatives à la constatation, à la poursuite et à la sanction des infractions (articles 4 à 6), la loi du 25 mars 1996 ne contient aucune disposition qui transpose concrètement et effectivement dans l'ordre interne les objectifs fixés par la directive. En fait, les articles 2 et 3 se limitent à déléguer au Roi le pouvoir d'adopter, par arrêté royal, toute mesure nécessaire pour assurer l'exécution des obligations découlant de la directive.

A défaut de toute indication sur les principes et critères directeurs auxquels devrait se conformer la future réglementation d'exécution, la loi en cause ne peut même pas être qualifiée de « loi-cadre », comme le soutient le gouvernement belge dans le sens où l'on entend communément cette typologie d'acte normatif, étant donné qu'il s'agit, plus simplement, d'un instrument par lequel le législateur belge a identifié la source appelée à mettre en œuvre la directive, à tel point que le futur arrêté royal ne pourra que se référer directement aux dispositions de la directive, puisque la loi de 1996 est dépourvue de toute indication.

10. Il n'y a donc à ce jour aucune transposition dans l'ordre juridique belge des « exigences essentielles », du concept de spécifications techniques, de la signification qu'il faut attribuer au marquage CE sur les produits et, en bref, de tous les instruments prévus par la directive pour assurer l'élimination des obstacles techniques dans le secteur de la construction.

11. L'État défendeur reconnaît dans ses mémoires qu'il ne s'est pas conformé correctement à la directive, mais il tente de justifier ce comportement en invoquant tant des

raisons d'ordre interne, que des raisons liées à l'ordre communautaire.

S'agissant des premières, qui concernent essentiellement la création et la notification des organismes de contrôle et l'institution d'un fonds, prévu par l'article 7 de la loi du 25 mars 1996 et destiné à assurer le fonctionnement desdits organismes, il suffit de rappeler l'absence de pertinence, à titre de justification d'un manquement, de toute pratique législative ou administrative nationale, ou de difficultés rencontrées dans le fonctionnement de la structure institutionnelle de l'État, ou de toute autre contingence nationale [8].

12. En ce qui concerne les justifications fondées sur des carences éventuelles de l'ordre communautaire, elles ne sont pas susceptibles, même si l'on voulait en admettre l'existence, d'empêcher l'adaptation de l'ordre juridique interne à la directive, étant donné que le législateur belge doit uniquement veiller, à l'avenir, à compléter les dispositions adoptées, dès lors que la Commission ou les organismes communautaires qui en sont chargés auront pris les mesures d'exécution nécessaires.

Quant à la circonstance que la directive a été modifiée partiellement par la directive de 1993 [9], dont les délais de transposition accordés aux États membres viennent à échéance à une date postérieure à celle de l'avis motivé, elle est tout à fait dépourvue de pertinence. En effet, la deuxième directive se limite à faire naître une obligation nouvelle et supplémentaire de mise en conformité à charge de ses destinataires, sans pour autant faire disparaître les obligations correspondantes découlant de la directive précédente partiellement amendée.

La possibilité que le Conseil procède à l'avenir, éventuellement en se fondant sur le rapport SLIM [10], à des modifications supplémentaires de la directive, rendant ainsi son application concrète plus simple, ne peut pas non plus justifier l'absence d'adaptation de l'ordre juridique national et, partant, la violation de la directive elle-même et de l'article 189 du traité [11].

On peut du reste faire observer incidemment que le gouvernement belge lui-même était conscient de la nécessité de se conformer à la

8 — Il est tout aussi inutile de justifier le manquement temporaire en invoquant la force majeure, et elle ne l'a du reste pas été. Voir l'arrêt du 11 juillet 1985, Commission/Italie (101/84, Rec. p. 2629).

9 — Voir, ci-dessus, point 3.

10 — Il s'agit d'un rapport présenté le 26 novembre 1996 au Conseil par un groupe de travail, qui est le résultat dans le secteur concerné par la directive d'un projet pilote de la Commission destiné à simplifier la législation applicable au marché intérieur (*Simplification of Legislation for the Internal Market*).

11 — Dans une affaire où le gouvernement défendeur a fait valoir pour sa défense que l'avis motivé était intervenu alors que des directives modifiant celle qu'il n'avait pas transposée étaient en voie d'adoption, la Cour a jugé que « ... le fait que les institutions communautaires procèdent à des modifications des directives ne suffit pas pour dispenser les États membres de l'obligation de s'y conformer dans les délais impartis » (voir l'arrêt du 1er juin 1995, Commission/Italie, C-182/94, Rec. p. I-1465, point 6).

directive d'une autre façon, à tel point que, initialement du moins (au moyen des projets communiqués en 1993), il a choisi d'élaborer un projet d'arrêté royal contenant des dispositions matérielles détaillées transposant la directive, dont on ne trouve aucune trace dans le texte de la loi du 25 mars 1996.

13. En substance, les difficultés d'application, l'absence de mesures concrètes d'exécution (spécifications techniques et autres), la possibilité et l'attente de modifications prochaines sont des circonstances qui ne sont en rien susceptibles de faire cesser l'obligation de l'État membre de se conformer à la directive dans les délais impartis par celle-ci.

Sur les dépens

14. La constatation du manquement a pour conséquence que le royaume de Belgique a succombé dans tous ses moyens, de sorte qu'il doit être condamné aux dépens.

Conclusion

15. A la lumière des observations qui précèdent, nous proposons à la Cour de:

— constater que, en n'adoptant pas les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 89/106/CEE du Conseil, du 21 décembre 1988, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les produits de construction, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent au sens de ladite directive;

— condamner le royaume de Belgique aux dépens.