ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
18 décembre 1997 *

Dans l'affaire C-263/96,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Hendrik van Lier, conseiller juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

Royaume de Belgique, représenté par M. Jan Devadder, conseiller général au ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de Belgique, 4, rue des Girondins,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en n'arrêtant 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 (JO L 40, p. 12), le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive,

* Langue de procédure: le néerlandais.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. C. Gulmann, président de chambre, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet et L. Sevón (rapporteur), juges,

avocat général: M. G. Tesauro,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 25 septembre 1997,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 26 juillet 1996, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE, un recours visant à faire constater que, en n'arrêtant 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 (JO L 40, p. 12, ci-après la « directive »), le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive.

2 La directive vise à éliminer les entraves à la libre circulation des produits de construction résultant des divergences entre les législations nationales quant aux exigences essentielles auxquelles doivent répondre les ouvrages de construction,

quant aux normes techniques applicables aux produits afin de garantir le respect de ces exigences essentielles, quant aux méthodes d'essai et aux procédures d'agrément de ces produits.

3 En vertu de l'article 22 de la directive, les États membres devaient mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive dans les trente mois suivant la date de sa notification et en informer immédiatement la Commission.

4 La directive a été notifiée le 27 décembre 1988 de sorte que son délai de transposition a expiré le 27 juin 1991.

5 N'ayant reçu aucune communication relative aux mesures de transposition de la directive dans l'ordre juridique belge et ne disposant d'aucun autre élément d'information lui permettant de conclure que le royaume de Belgique avait pris les dispositions nécessaires, la Commission a, par lettre du 20 mai 1992, mis le gouvernement belge en demeure de présenter ses observations sur ce point dans un délai de deux mois.

6 Cette lettre étant restée sans réponse, la Commission a, le 18 juin 1993, adressé au gouvernement belge un avis motivé l'invitant à prendre les mesures nécessaires pour s'y conformer dans les deux mois suivant sa notification.

7 Par lettre du 3 septembre 1993, le gouvernement belge a répondu que les avant-projets d'une loi et d'un arrêté royal transposant la directive étaient sur le point d'être soumis au Conseil des ministres et au Conseil d'État. Ces projets ont été transmis à la Commission le 23 décembre 1993.

8 Le 2 mai 1995, le ministère des Communications et de l'Infrastructure a informé la Commission que le projet de loi avait été approuvé par le Conseil d'État et par le Conseil des ministres et qu'il serait présenté aux chambres législatives immédiatement après les élections.

9 Par communication du 1er juillet 1996, les autorités belges ont informé la Commission que la loi portant exécution de la directive avait été adoptée le 25 mars précédent (*Moniteur belge* du 21 mai 1996, p. 12884).

10 Selon l'article 2 de cette loi,

« Le Roi prend, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, toutes mesures nécessaires pour assurer l'exécution des obligations résultant 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 telle que modifiée par la directive du Conseil du 22 juillet 1993, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation et la modification de dispositions légales. »

11 L'article 3 de la loi énonce ensuite:

« Les normes de base, nécessaires à la mise en œuvre des exigences essentielles et des spécifications techniques et autres dispositions dans les réglementations existantes et à venir, sont arrêtées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après consultation des Régions et des Communautés... »

12 Enfin, les articles 4, 5 et 6 établissent un régime de sanctions pour violation des dispositions prévues en vertu de la loi.

13 Dans sa requête, la Commission reproche au royaume de Belgique de ne pas avoir pris, dans le délai prescrit, à savoir au plus tard le 27 juin 1991, les dispositions nécessaires à la transposition de la directive dans son droit interne.

14 La Commission ajoute que la loi du 25 mars 1996 ne saurait être considérée comme portant exécution des obligations qui découlent de la directive. Son article 3 se bornant à habiliter le Roi à adopter des mesures d'exécution, elle ne contiendrait aucune disposition matérielle relative aux produits de construction; par ailleurs, les autorités belges n'auraient pas indiqué dans quel délai les arrêtés d'exécution pouvaient être attendus ni quand la procédure de transposition de la directive serait achevée.

15 Pour sa défense, le gouvernement belge indique, en premier lieu, qu'un projet d'arrêté royal a d'ores et déjà été rédigé, mais qu'un certain nombre de problèmes relatifs à la reconnaissance et au contrôle, à la notification des organismes ainsi qu'à la création d'un fonds conformément à l'article 7 de la loi du 25 mars 1996 restent toutefois à résoudre. A cet effet, un groupe de travail réunissant des représentants du ministère des Affaires économiques ainsi que du ministère des Transports et de l'Infrastructure serait en voie de constitution et les mesures nécessaires pour la transposition de la directive devraient être prises dans un délai de six mois.

16 En deuxième lieu, le gouvernement belge souligne que la directive n'a toujours pas été mise en œuvre au niveau communautaire. Il se réfère à cet égard à divers documents. D'abord, un rapport élaboré par le groupe d'experts sur la simplification législative et administrative (« groupe Molitor ») indiquerait que, sept ans après l'adoption de la directive, le secteur de la construction ne serait toujours pas en mesure d'utiliser la marque CE pour les produits de construction. En outre, dans

un rapport sur la directive présenté le 15 mai 1996 conformément à son article 23, la Commission aurait elle-même admis que la mise en œuvre pratique de la directive rencontrait des obstacles et aurait conclu que, pour un grand nombre de produits, des normes harmonisées ne seraient pas disponibles avant cinq ans. De même, dans son avis sur les « Normes techniques et reconnaissance mutuelle » (JO 1996, C 212, p. 7), le Comité économique et social aurait évoqué le mauvais fonctionnement de la directive et l'absence de normes harmonisées. Enfin, le Conseil aurait soutenu la mise sur pied du projet pilote SLIM (« Simplifier la législation relative au marché intérieur »), qui aurait pour objectif d'examiner si les obligations et les charges qui pèsent sur les entreprises et les entravent en raison de leur trop grande complexité peuvent être allégées au moyen d'une simplification législative ou administrative.

17 Le gouvernement belge en conclut que le retard pris dans la transposition de la directive n'a eu aucune conséquence néfaste ni sur le processus de réalisation du marché intérieur ni sur le processus de mise en œuvre de la directive.

18 La Commission objecte que, si un retard a effectivement été pris dans l'application de la directive, il n'empêchait en rien sa transposition. Se référant notamment à l'arrêt du 1er juin 1995, Commission/Italie (C-182/94, Rec. p. I-1465), elle souligne par ailleurs que la possibilité que la directive soit modifiée dans un avenir proche n'est pas de nature à justifier un défaut de transposition.

19 En troisième lieu, le gouvernement belge souligne que certains des problèmes qui se posent dans le cadre de la transposition de la directive trouvent leur origine dans l'ordre communautaire lui-même.

20 Ainsi, dans sa résolution du 21 décembre 1989 concernant une approche globale en matière d'évaluation de la conformité (JO 1990, C 10, p. 1), le Conseil aurait préconisé de recourir systématiquement aux normes européennes (EN 45000) pour

l'agrément d'organismes de certification et d'inspection ainsi que de laboratoires d'essais. Cette résolution aurait mené à la rédaction du « Guide relatif à la mise en application des directives d'harmonisation technique communautaire élaborées sur la base des dispositions de la nouvelle approche et de l'approche globale (première version, 1994) » et ce serait le document « Méthode de coordination des procédures de notification et de gestion des organismes notifiés » qui aurait établi les procédures générales. La résolution du Conseil et les documents cités auraient été mis en œuvre, pour la directive, au moyen du document « Construct 95/149 », du 3 novembre 1995, approuvé en décembre 1995 par le comité permanent de la construction visé par l'article 19 de la directive.

21 Selon le gouvernement belge, ces documents étant dépourvus de force obligatoire, le fondement juridique communautaire serait insuffisant pour permettre une transposition de la directive qui tienne également compte de la résolution du Conseil du 21 décembre 1989 et du guide d'agrément technique du 3 novembre 1995. Dans ces conditions, une adaptation de la directive s'imposerait.

22 En quatrième lieu, le gouvernement belge relève que la directive a déjà été modifiée par la directive 93/68/CEE du Conseil, du 22 juillet 1993, modifiant les directives 87/404/CEE (récipients à pression simples), 88/378/CEE (sécurité des jouets), 89/106/CEE (produits de la construction), 89/336/CEE (compatibilité électromagnétique), 89/392/CEE (machines), 89/686/CEE (équipements de protection individuelle), 90/384/CEE (instruments de pesage à fonctionnement non automatique), 90/385/CEE (dispositifs médicaux implantables actifs), 90/396/CEE (appareils à gaz), 91/263/CEE (équipements terminaux de télécommunications), 92/42/CEE (nouvelles chaudières à eau chaude alimentées en combustibles liquides ou gazeux) et 73/23/CEE (matériels électriques destinés à être employés dans certaines limites de tension) (JO L 220, p. 1). Selon son article 14, les États membres auraient dû transposer cette directive avant le 1er juillet 1994.

23 En outre, le gouvernement belge fait observer que le rapport SLIM, présenté au Conseil le 26 novembre 1996, pourrait également déboucher sur une adaptation de la directive.

24 Il en conclut que, dans ces conditions, la solution retenue par le royaume de Belgique, à savoir l'adoption d'une loi-cadre accompagnée d'un arrêté royal, constitue la méthode de transposition la plus appropriée. Un tel instrument juridique permettrait en effet de réagir rapidement et avec souplesse à des modifications de circonstances sans devoir faire face à une lourde procédure d'amendement législatif.

25 Il y a lieu de constater que, à l'expiration du délai imparti par l'avis motivé, aucune disposition n'avait été adoptée par le royaume de Belgique en vue de satisfaire à son obligation de transposition de la directive.

26 S'il est vrai que, comme l'a fait valoir le royaume de Belgique, une loi a été adoptée le 25 mars 1996 dans cette intention, il convient d'observer, à cet égard, que, ne contenant aucune disposition matérielle de transposition de la directive, mais se bornant à habiliter une autorité à adopter ultérieurement les dispositions matérielles nécessaires, cette loi ne saurait être considérée comme opérant une transposition pleine et précise de la directive.

27 S'agissant du premier argument invoqué par le gouvernement belge, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, cet État membre ne saurait exciper de situations de son ordre juridique interne pour justifier le non-respect des obligations et des délais prescrits par une directive (arrêt du 29 juin 1995, Commission/Grèce, C-109/94, C-207/94 et C-225/94, Rec. p. I-1791, point 11).

28 S'agissant du deuxième argument, il convient de relever d'abord que l'absence de mise en œuvre de la directive au niveau communautaire ne saurait empêcher le

royaume de Belgique d'adopter les dispositions législatives et réglementaires nécessaires à la transposition de la directive.

29 Ensuite, le caractère contraignant conféré par l'article 189, troisième alinéa, du traité aux directives exclut toute remise en cause, par un État membre et pour des raisons d'opportunité, du délai de transposition imparti par l'une d'elles.

30 Enfin, dès lors que la constatation du manquement d'un État membre n'est pas liée à celle d'un dommage qui en résulterait, un État membre ne saurait exciper du fait que l'absence de mesures de transposition d'une directive n'a eu aucune conséquence néfaste sur le fonctionnement du marché intérieur ou de cette directive.

31 S'agissant du troisième argument tiré de l'absence de caractère obligatoire de la résolution du Conseil du 21 décembre 1989 et du guide d'agrément technique du 3 novembre 1995, il suffit de constater que le manquement reproché à cet État réside dans l'absence de transposition de la directive. Le défaut de caractère obligatoire de ces documents est donc sans incidence sur le manquement reproché.

32 Quant au quatrième argument tiré des différentes modifications qui auraient été apportées à la directive, il y a lieu de relever que la directive 93/68 ne modifie ni n'abroge l'obligation de la transposer. Son adoption est donc sans incidence sur le

manquement reproché. Il en va de même a fortiori pour la simple éventualité de l'adoption d'une autre directive modificative.

33 S'agissant du choix de la méthode de la loi-cadre accompagnée d'un arrêté royal, il y a lieu de rappeler que, en matière d'exécution des directives, l'article 189 du traité laisse toute liberté aux États membres quant au choix des formes et moyens, pour autant que soit atteint le résultat prescrit par la directive. Cependant, en l'espèce, il convient de relever que la loi-cadre n'a été accompagnée d'aucun arrêté royal, et ce malgré la souplesse que, selon le gouvernement belge, un tel instrument juridique présente.

34 Force est donc d'en conclure que le résultat prescrit par la directive n'est pas atteint, un élément essentiel à sa transposition faisant défaut.

35 Il y a lieu, par conséquent, de constater que, en n'arrêtant pas toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

Sur les dépens

36 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission a conclu à la condamnation du royaume de Belgique aux dépens. Celui-ci ayant succombé en sa défense, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) **En n'arrêtant pas toutes 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 en vertu de ladite directive.**

2) **Le royaume de Belgique est condamné aux dépens.**

Gulmann Moitinho de Almeida Edward

Puissochet Sevón

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 18 décembre 1997.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

C. Gulmann