CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 260.884 du 1^er octobre 2024

A. 240.158/VIII-12.558

En cause : **l'association sans but lucratif UNION PROFESSIONNELLE DU TRANSPORT ET DE LA LOGISTIQUE**,
ayant élu domicile chez
M^e Frederik VANDEN BOGAERDE, avocat,
Bruggesteenweg 315
8830 Hooglede,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^es Sébastien DEPRÉ et
Germain HAUMONT, avocats,
place Eugène Flagey 18
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 septembre 2023, la partie requérante demande l'annulation de « l'article 16 de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 13 avril 2023 relatif au contrôle technique routier des véhicules utilitaires immatriculés en Belgique ou à l'étranger, publié au *Moniteur belge* le 1^er août 2023, […] ».

II. Procédure

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 6 août 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 septembre 2024.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Frederik Vanden Bogaerde, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Germain Haumont, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 13 avril 2023, le gouvernement wallon adopte l'arrêté 'relatif au contrôle technique routier des véhicules utilitaires immatriculés en Belgique ou à l'étranger'.

Cet arrêté, qui sera publié au *Moniteur belge* du 1^er^ août 2023, vise à transposer la directive 2014/47/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 'relative au contrôle technique routier des véhicules utilitaires circulant dans l'Union, et abrogeant la directive 2000/30/CE'.

Dans sa version d'origine, l'article 16 dudit arrêté qui constitue la disposition attaquée prévoit que :

« La sécurisation et les moyens de sécurisation sont conformes à la version la plus récente des normes suivantes et arborent leur référence :

Norme	Objet
EN 12195-1	Calcul des tensions d'arrimage
EN 12640	Points d'arrimage
EN 12642	Résistance de la structure de la carrosserie du véhicule
EN 12195-2	Sangles en fibres synthétiques
EN 12195-3	Chaînes d'arrimage
EN 12195-4	Câbles d'arrimage en acier
ISO 1161, ISO 1496	Conteneurs ISO
EN 283	Caisses mobiles
EN 12641	Bâches
EUMOS 40511	Poteaux – colonnes
EUMOS 40509	Emballage de transport

Les marchandises transportées en vrac sont, en fonction de leur nature, recouverts d'une bâche ou d'un filet sauf si le chargement n'est pas de nature à produire de la poussière ou des résidus sur la voie publique ».

2. Le 20 septembre 2023, un premier *erratum* est publié au *Moniteur belge*, aux termes duquel « la numérotation des articles des versions française, allemande et néerlandaise est remplacée par la numérotation suivante, à partir de l'article 5 ».

3. Le 18 octobre 2023, un second *erratum* est publié au *Moniteur belge*, aux termes duquel « l'*erratum* susmentionné, publié au *Moniteur belge* du 20 septembre 2023, à la page 78428, est nul et non avenu ». Cette mention est accompagnée d'une nouvelle publication intégrale de l'arrêté en cause.

L'article 16, précité, devient l'article 17, selon cette nouvelle numérotation.

IV. Étendue de l'objet du recours

Dans son mémoire en réplique, la requérante précise que le second paragraphe – lire : alinéa – de l'article 17 n'est pas visé par le présent recours.

V. Recevabilité

V.1. Thèse de la partie adverse

V.1.1. Le mémoire en réponse

La partie adverse soutient que l'arrêté du gouvernement wallon du 13 avril 2023 constitue un tout indivisible en ce qui concerne les règles relatives aux éléments composant un système de sûreté du chargement.

Elle estime qu'en particulier, l'article 16, § 1er, 5°, de cet arrêté se réfère aux normes de produits visées par la règle attaquée comme à l'une des cinq règles garantissant la fiabilité d'un système de sûreté du chargement et que ces cinq règles sont conçues et fonctionnent comme un tout indivisible. À ses yeux, la même observation peut être faite au sujet de l'article 12, § 1er (lire : § 2), de l'arrêté précité, qui dispose que « l'arrimage du chargement et le contrôle de cet arrimage, est effectué conformément aux conditions fixées à l'article 13 et selon les règles des articles 14 à 17 ». Elle relève encore, comme autre exemple de cette indivisibilité, l'article 26 du même arrêté, qui renvoie aux « obligations visées aux articles 12 à 17 ».

Elle ajoute qu'en cas d'annulation, « l'arrêté serait amputé d'une de ses dispositions essentielles – c'est-à-dire d'un des éléments de sécurité imposés aux transporteurs – mais continuerait à s'appliquer pour le surplus. Une telle situation génèrerait une rupture dans l'équilibre recherché par la partie adverse et, surtout, une menace pour la sécurité routière en Région wallonne ».

Elle en conclut que le recours en annulation est irrecevable. Elle renvoie à un arrêt n° 256.044 du 16 mars 2023, selon lequel le Conseil d'État « n'est pas compétent pour prononcer l'annulation partielle d'un acte administratif lorsque celle-ci équivaudrait à la réformation de l'acte attaqué », c'est-à-dire lorsque les dispositions attaquées forment avec celles qui ne sont pas attaquées un ensemble indissociable.

V.1.2. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse considère que la position de l'auditeur rapporteur, par rapport au caractère indivisible de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 avril 2023, est trop formaliste.

Elle fait d'abord valoir que cette position ne tient pas suffisamment compte du contenu de l'article 16 de cet arrêté, dont le paragraphe 1er énumère cinq « éléments composants d'un système de sûreté du chargement ». Elle estime que l'un de ces éléments est défini par référence aux normes de produits visées par la disposition attaquée et qu'en cas d'annulation de la disposition attaquée, ledit article 16 qui n'est pas visé par le présent recours « ne trouverait plus à s'appliquer de manière cohérente, efficace, et conforme à l'objectif de sûreté qu'il poursuit ». Elle estime que les cinq éléments énumérés par cette disposition sont conçus par son auteur comme un tout indissociable, au sens de la jurisprudence invoquée dans son mémoire en réponse. Elle ajoute que l'article 16, §§ 2 à 4, du même arrêté contient des règles relatives à la sûreté du chargement qui s'ajoutent aux normes de produits visées par la disposition attaquée, de manière à s'articuler avec ces normes de produits, et qu'à nouveau, selon elle, « cette disposition, non visée par la requête en annulation, subirait une réformation en cas d'annulation de la disposition attaquée, en raison de la disparition d'une partie seulement de son contenu normatif, étant entendu que cette partie est organiquement articulée avec la partie qui survivrait en cas d'annulation ». Elle en déduit qu'une annulation partielle emporterait une modification de la « portée de la partie qui survit », ce qui serait contraire à la jurisprudence constante du Conseil d'État.

Elle soutient, par ailleurs, qu'en cas d'annulation de la seule disposition attaquée, un chargement pourrait continuer à être jugé conforme aux dispositions de l'arrêté du 13 avril 2023, alors qu'une partie essentielle de celui-ci aurait été annulée. Cela reviendrait, d'après elle, à réformer la réglementation wallonne relative au contrôle technique routier des véhicules immatriculés en Belgique ou à l'étranger.

V.2. Appréciation

Le Conseil d'État n'est pas compétent pour prononcer l'annulation partielle d'un acte administratif lorsque celle-ci équivaudrait à la réformation de l'acte attaqué. Il en va cependant différemment lorsque les dispositions attaquées ne forment pas, avec celles qui ne sont pas attaquées, un ensemble indissociable. Le Conseil d'État ne méconnaît pas le principe de la séparation des fonctions administrative et juridictionnelle en prononçant l'annulation partielle de l'acte déféré à sa censure, lorsque les dispositions annulées peuvent être dissociées du reste de l'acte et que leur annulation ne modifie pas la portée de la partie qui demeure dans l'ordonnancement juridique.

En l'espèce, la requérante conteste le seul article 17, alinéa 1er, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 avril 2023. Cette disposition impose que la sécurisation et les moyens de sécurisation des marchandises transportées à bord de véhicules utilitaires soient conformes à la version la plus récente des normes de produits européennes ou internationales dont elle fixe la liste et arborent leur référence.

Ledit article 17 fait partie du chapitre 3 de l'arrêté du 13 avril 2023 et plus particulièrement de la section 4, intitulée « Contrôle de l'arrimage du chargement » qui comprend également les articles 12 à 16 et 18, non attaqués dans le cadre du présent recours. Ces articles concernent :

- l'étendue du contrôle de l'arrimage des marchandises exécuté par l'agent qualifié (art. 12) ;
- l'étendue du contrôle de l'arrimage des marchandises exécuté par le conducteur (art. 13, § 1er), par le transporteur (art. 13, § 2), par le conditionneur (art. 13, § 3), par le chargeur (art. 13, § 4) et par l'expéditeur (art. 13, § 5) ;
- l'emballage complémentaire des marchandises dont le conditionnement primaire n'est pas assez solide pour un transport sûr (art. 14) ;
- la résistance de l'arrimage aux accélérations et aux décélérations des véhicules (art. 15) ;
- les caractéristiques des éléments composants d'un système de sûreté du chargement (art. 16) ;

- les procédures de suivi en cas de défaillances majeures ou critiques concernant l'arrimage du chargement (art. 18).

La disposition attaquée peut être aisément dissociée de ces autres articles. Son annulation n'aboutirait pas à rendre le texte de la section 4 dont ils relèvent incohérent ou inapplicable, en ce compris son article 16, dont le paragraphe 1er précise que les éléments composants d'un système de sûreté de chargement « 1° fonctionnent correctement ; 2° sont adaptés à l'usage qui en est fait ; 3° ne peuvent pas présenter de nœuds, d'éléments endommagés ou affaiblis qui peuvent affecter leur fonctionnement quant à la sûreté du chargement ; 4° ne peuvent pas présenter de déchirures, de coupures ou d'effilochages ; 5° sont conformes aux normes de produits européennes ou internationales visées à l'article 17 ». Ce dernier point impose, dès lors, qu'en amont, les éléments composants du système de sûreté du chargement comportent certaines caractéristiques intrinsèques prescrites par ces normes de produits, étant entendu que si l'article 17, partiellement attaqué, auquel il renvoie devait être annulé, ce 5° deviendrait simplement implicitement mais certainement sans objet. Les quatre autres points de l'article 16, § 1er, entendent empêcher qu'ils présentent des défauts ou défauts de fonctionnement, ou qu'ils ne soient pas adaptés à l'usage qui en est fait. Il s'agit d'exigences de natures différentes qui peuvent ainsi être dissociées.

L'article 26, anciennement l'article 25, qui dispose que « les infractions aux règles d'arrimage sont imputées aux intervenants au regard de leurs obligations visées aux articles 12 à 17 », ne modifie pas l'analyse qui précède. Cet article se limite à fixer une règle d'imputation des infractions à ces articles, sans que l'annulation éventuelle de l'un d'entre eux rende inopérant l'ensemble du dispositif.

L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

VI.1.1. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 190 de la Constitution.

En vertu de l'article 2, § 1er, alinéa 3, première phrase, de l'arrêté du Régent du 23 juin 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', « si le moyen nécessite des développements, la

requête comprend un résumé du grief allégué ». La requête ne satisfaisant pas à cette exigence, le moyen est brièvement résumé dans les lignes qui suivent.

La requérante soutient, en substance, que les normes de produits européennes ou internationales auxquelles la disposition attaquée renvoie n'ont pas été publiées au *Moniteur belge*, en violation de l'article 190 de la Constitution, de sorte qu'elles ne sont pas opposables et font ainsi obstacle à une transposition effective de la directive 2014/47/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 'relative au contrôle technique routier des véhicules utilitaires circulant dans l'Union'.

VI.1.2. Le mémoire en réplique

Elle maintient que la simple référence à des normes de produits non publiées, énumérées dans la directive 2017/47/UE ne constitue pas une transposition conforme à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle ajoute qu'un tel procédé n'a pas pour conséquence de donner un effet direct à cette disposition de la directive, laquelle n'a par ailleurs pas d'effet direct vertical, de nature à permettre à une autorité de l'invoquer directement contre un particulier, sans la transposition requise.

En réponse à l'argument relatif à la publication des normes pertinentes au Bureau de Normalisation, elle estime en outre que la section de législation du Conseil d'État a signalé à plusieurs reprises le problème des normes techniques mentionnées dans les lois et règlements qui ne sont ni publiées au *Moniteur belge*, ni rédigées en néerlandais et en français ou traduites, et qui ne sont disponibles que moyennant le paiement d'un prix. Elle souligne que « le règlement élaboré conformément à l'article VIII.2(2) du Code de droit économique ne répond pas aux préoccupations exprimées précédemment concernant ce type de comportement ».

Elle mentionne enfin que l'article 17 attaqué ne fait pas référence à une version particulière de la norme en question, ce qui est susceptible d'engendrer une insécurité juridique. Elle précise les langues dans lesquelles ces normes sont disponibles et leur prix d'achat sur le site du Bureau de Normalisation, et observe qu'elles ne sont pas toujours disponibles à la fois en français et en néerlandais, cette dernière langue ne valant d'ailleurs que pour la norme EN 12195-3. Elle souligne que ses membres doivent payer au total la somme de 1.756,00 euros pour accéder à l'ensemble des normes reprises à l'article 17 de la décision attaquée, et estime qu'il s'agit là d'une entrave disproportionnée à l'accès aux normes, qui est contraire à l'article 190 de la Constitution.

VI.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Complémentairement à ses écrits de procédure antérieurs, elle relève que l'acte attaqué méconnaît non seulement l'article 190 de la Constitution mais aussi les articles 84 de la loi spéciale 'de réformes institutionnelles' et 4, § 7, du « décret relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française ». Elle indique qu'il y est expressément stipulé que la publication des arrêtés des gouvernements (y compris celui du gouvernement wallon) doit se faire au *Moniteur belge* avec une traduction en français ou en néerlandais, selon le cas, et que ceux du gouvernement wallon doivent même être publiés avec une traduction en allemand. Elle se prévaut, par ailleurs, d'un avis n° 27.353/1 du 5 mars 1998 qui a jugé contraire à l'article 190 de la Constitution le fait de réglementer par renvoi à des prescriptions de directives qui n'ont pas été publiées au *Moniteur belge*, plutôt que d'y publier *in extenso* ces prescriptions de mise en œuvre.

VI.2. Appréciation

La requérante juge contraire à l'article 190 de la Constitution l'absence de publication au Moniteur belge des normes de produits européennes ou internationales auxquelles l'article 17 attaqué se réfère ou, à tout le moins, l'absence de mise à disposition de celles-ci dans les langues nationales et à titre gratuit auprès de ses membres.

Avant toute chose, dans son dernier mémoire, elle se réfère également à l'article 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' qui impose la publication des arrêtés du gouvernement wallon au *Moniteur belge*, de même que leur traduction en langues néerlandaise et allemande. Cette disposition touche à l'ordre public, de telle sorte qu'il importe peu que la requête n'ait pas invoqué expressément la violation de cette disposition, le moyen pouvant même être soulevé d'office par le Conseil d'État.

En tant que la requérante déduit de ce qui précède une transposition irrégulière de la directive 2014/47/UE du 3 avril 2014 du Parlement européen et du Conseil 'relative au contrôle technique routier des véhicules utilitaires circulant dans l'Union', il échet également de relever que pas plus que l'arrêté litigieux, cette directive ne mentionne *in extenso* les normes de produits européennes ou internationales visées à l'article 17 attaqué. Le tableau en deux colonnes qui reprend lesdites normes et leur objet et qui figure dans cet article 17 est libellé en des termes identiques à ceux repris dans l'annexe III à la directive, sous le point « I. Principes relatifs à l'arrimage du chargement » et son n° 5.

En tout état de cause, l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' dispose que « l'autorité fédérale est, en outre, seule compétente pour : […] la métrologie et la normalisation », sauf en ce qui concerne « l'homologation des radars et autres instruments liés aux compétences régionales ». La « normalisation » y est entendue dans son sens large, sans que ce soit limité aux seules normes de produits au sens strict. Partant, comme le relève la partie adverse, cette matière relève de la compétence fédérale, en application de la disposition précitée.

À ce titre, elle se trouve dorénavant réglée au Livre VIII, Titre 1er, du Code de droit économique, dont l'article VIII.2 dispose :

« L'État et toutes les personnes de droit public peuvent renvoyer aux normes publiées par le Bureau de Normalisation par simple référence à l'indicatif de ces normes.

L'État et toutes les personnes de droit public peuvent rendre obligatoire l'application d'une norme ou une partie de norme publiée par le Bureau de Normalisation. Ils en informent au préalable le Bureau de Normalisation. Les normes spécifiquement belges qui sont rendues obligatoires sont consultables sur le site *web* du Bureau de Normalisation selon des modalités fixées par le Roi, sans possibilité de téléchargement ni d'impression. Les autres normes qui sont rendues obligatoires sont mises à disposition gratuitement par l'auteur de la réglementation d'une manière telle que les droits d'auteur sur ces normes sont respectés. Lorsqu'une traduction est nécessaire, le Bureau de Normalisation peut facturer à l'autorité réglementaire les frais de traduction de cette norme par un tiers ».

L'alinéa 2 de cet article a été inséré par la loi du 25 septembre 2022 'portant dispositions diverses en matière d'économie', précisément pour remédier à la lacune dénoncée par la requérante et mise en exergue dans les avis de la section de législation du Conseil d'État qu'elle invoque à l'appui de son recours.

Dans l'avis n° 71.335/1 du 18 mai 2022 donné sur l'avant-projet de loi qui deviendra la loi susvisée du 25 septembre 2022, soit un avis postérieur à ceux que la requérante mentionne, la section de législation a, en effet, relevé notamment que :

« 12.1. L'article 19 de l'avant-projet vise à compléter l'article VIII.2 du Code de droit économique par un alinéa permettant à l'État et à toutes les personnes de droit public de rendre obligatoire l'application d'une norme ou d'une partie de norme publiée par le Bureau de Normalisation. Le régime en projet opère à cet égard une distinction entre les "normes spécifiquement belges qui sont rendues obligatoires" et les "autres normes qui sont rendues obligatoires".

Les normes spécifiquement belges qui sont rendues obligatoires sont consultables sur le site *web* du Bureau de Normalisation selon les conditions fixées par le Roi, sans possibilité de téléchargement ni d'impression. Les autres normes qui sont rendues obligatoires sont mises à disposition gratuitement par l'auteur de la

réglementation d'une manière telle que les droits d'auteur sur ces normes sont respectés. Lorsqu'une traduction est nécessaire, le Bureau de Normalisation peut facturer à l'autorité réglementaire les frais de traduction de cette norme par un tiers.

12.2. Par le passé, le Conseil d'État, section de législation, a déjà mentionné à plusieurs reprises le problème des normes techniques visées dans la législation et la réglementation qui ne sont pas publiées au *Moniteur belge*, qui ne sont pas rédigées ni traduites en langue néerlandaise, ni en langue française, et qui ne seraient en général disponibles que contre une certaine rémunération.

Il y aurait lieu d'examiner et de résoudre d'une manière horizontale la problématique de l'absence de publication de normes techniques auxquelles des règles de droit belges font référence. Si pour régler ce problème, des raisons spécifiques imposaient qu'une loi (spéciale) déroge à la publication usuelle au *Moniteur belge*, il faudrait alors veiller à ce que cette publication réponde aux conditions essentielles d'accessibilité et d'identification d'une publication officielle. À cet égard, il est essentiel de pouvoir disposer d'une version française et néerlandaise des normes concernées. En outre, si une rémunération est demandée pour la consultation des normes précitées, son montant ne peut entraver de manière disproportionnée l'accessibilité de ces normes. Aussi longtemps qu'un tel dispositif légal n'aura pas été élaboré, il est fait référence à des normes qui ne sont pas publiées conformément à l'article 190 de la Constitution et ne sont dès lors pas opposables.

12.3. En introduisant l'article VIII.2, alinéa 2, en projet, du Code de droit économique, les auteurs de l'avant-projet entendent élaborer un dispositif légal qui rencontre, du moins partiellement, les objections précitées qui, selon le Conseil d'État, section de législation, peuvent entacher une référence à des normes techniques dans la législation et la réglementation. L'exposé des motifs consacré aux modifications en projet du livre VIII du Code de droit économique mentionne à ce propos ce qui suit :

> "La première modification concerne les références aux normes dans les législations et plus particulièrement celles qui rendent des normes obligatoires. Dans ce cas précis, les normes se doivent de respecter les mêmes règles que la législation qui y fait référence, visées à l'article 190 de la Constitution, notamment en matière d'accessibilité et, éventuellement, de disponibilité dans les langues officielles. (…)".

Le délégué a encore apporté la précision complémentaire suivante :

> "L'article vaut également pour les Régions et les Communautés. La modification ne change en rien cet aspect. Le projet souhaite préciser la question des références aux normes dans la législation et plus particulièrement dans le cas des normes rendues obligatoires. Les normes constituent une aide importante pour le législateur pour les questions d'ordre technique. Cependant, ces normes sont soumises à des droits d'auteurs et, de ce fait, la reprise littérale du contenu de la norme dans le texte législatif n'est pas possible. *A contrario*, ces droits d'auteur ne permettent pas de satisfaire les dispositions de l'article 190 de la Constitution quant à l'accessibilité des textes législatifs. Le projet de loi vise à offrir une solution aux législateurs belges (fédéral ou fédérés) étant donné que la politique de normalisation et les droits d'auteurs sont des compétences fédérales".

La référence aux normes visées à l'article VIII.2, alinéa 2, en projet, du Code de droit économique appelle néanmoins un certain nombre d'observations.

12.4. On peut constater tout d'abord que l'article VIII.2, alinéa 2, en projet, du Code de droit économique ne fait pas mention d'une version déterminée des

normes concernées, ce qui peut être source d'insécurité juridique. Pour y remédier, il faudrait préciser si la référence aux normes concernées a un caractère dynamique ou statique. Il faut toutefois tenir compte du fait que, si une référence dynamique est visée, en d'autres termes une référence à d'éventuelles versions futures de la norme, une délégation de pouvoir réglementaire illicite à un organisme de normalisation privé risque ainsi d'être créée, puisque le contenu futur de ces normes techniques peut alors être fixé par cet organisme. […] » (*Doc. parl.*, Ch., 2021-2022, n° 55-2742/001, pp. 133 et 134).

Dans l'exposé des motifs de la loi susvisée, il est également précisé que :

« […]

Ce projet de loi envisage une approche équilibrée entre les différents acteurs concernés. Le Bureau de normalisation (NBN) offrira une possibilité de consulter gratuitement en ligne les normes belges rendues obligatoires. Le système qui sera mis en place ne doit pas permettre le téléchargement ou l'impression des normes qui resteront commercialisées. Les autorités pourront donc demander au NBN de laisser un libre accès aux normes belges dont elles imposent l'application.

Pour des raisons de droits d'auteur, ce modèle ne peut s'appliquer aux normes belges d'origine européennes, internationales ou étrangères. Il revient dès lors aux autorités d'assurer la mise à disposition de ces normes quand elles les rendent obligatoires. De plus, lorsque ces normes obligatoires ne sont pas disponibles dans les langues officielles, le Bureau de Normalisation facturera aux autorités concernées les frais de la traduction de ces normes quand elle est réalisée par des tiers. Le NBN ne peut cependant pas facturer de frais administratifs ni prendre un quelconque bénéfice dans cette transaction. […] » (*ibid*, p. 26)

et que :

« Article 20

Cette disposition complète l'article VIII.2 du Code de droit économique. Elle vise à préciser les obligations des autorités qui rendent l'application de normes ou de parties de normes obligatoires en vue du respect de l'article 190 de la Constitution. En effet, lorsqu'une norme est rendue obligatoire dans une réglementation, elle fait partie intégrante de cette législation et doit satisfaire aux mêmes conditions que celle-ci.

Une norme qui est rendue obligatoire, doit être accessible. Il est essentiel de pouvoir disposer d'une version française et néerlandaise.

Or, les normes qui sont par nature d'application volontaire sont vendues par le Bureau de Normalisation (NBN), l'organisme belge de normalisation. De plus, plus de 95 % des normes belges sont des normes d'origine européennes ou internationales sur lesquelles le NBN ne dispose que des droits de commercialisation en Belgique mais pas des droits d'auteurs. En outre, ces normes ne sont pas toutes disponibles dans les langues officielles belges.

L'autorité qui profite de l'existence d'une norme pour y référer de manière contraignante rend de ce fait la disponibilité de la norme dans les langues officielles et donc une éventuelle traduction de la norme vers la ou les langues manquantes indispensables et accroit les contraintes relatives à son accessibilité.

> Le NBN permettra la consultation gratuite des normes d'origine belge rendues obligatoires sur son site internet. Il ne sera par contre pas possible de télécharger ou d'imprimer ces normes. Cette disposition ne prévoit pas de compensation financière à payer par l'autorité en faveur du NBN.
>
> En ce qui concerne les normes belges ayant une autre origine, l'autorité qui les rend obligatoires est chargée de la mise à disposition dans le respect de l'article 190 de la Constitution et des droits d'auteur.
>
> L'autorité prend également à sa charge les éventuels frais de traduction par des tiers. Cette disposition ne prévoit par contre pas que le NBN puisse réclamer des frais supplémentaires liés à la traduction.
>
> Dans le cadre du contrôle par le SPF Économie de la mise en œuvre des missions d'intérêt général du NBN, une attention particulière sera prêtée au respect des conditions d'accessibilité aux normes rendues obligatoires.
>
> Par ailleurs, lorsqu'une norme est rendue obligatoire *via* une référence dynamique, un risque de délégation de pouvoir réglementaire à un organisme privé de normalisation apparait. Pour l'éviter, l'autorité qui rend obligatoire l'application d'une norme ou d'une partie de norme est fortement encouragée à suivre l'évolution future de la norme au sein des commissions de normalisation.
>
> De manière générale, il est toujours possible de consulter gratuitement les normes sur place au NBN » (*ibid.*, pp. 28 et 29).

Ni l'article 190 de la Constitution, ni l'article 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne s'opposent à ce qu'une disposition légale ou réglementaire de la partie adverse rende obligatoire une norme européenne ou internationale non publiée au *Moniteur belge* en y renvoyant, pour autant que, conformément à l'article VIII.2 susvisé, cette dernière :

- vérifie que ces normes sont disponibles auprès du Bureau de Normalisation ;
- veille à ce qu'elles soient gratuitement mises à disposition des destinataires de la norme, d'une manière telle que les droits d'auteur sur ces normes sont respectés ;
- et permette au Bureau de Normalisation, lorsqu'une traduction est nécessaire, de lui facturer les frais de traduction de cette norme par un tiers.

Le non-respect de ces conditions n'a toutefois pas pour effet d'affecter la légalité de la disposition réglementaire qui renvoie à une norme européenne ou internationale, mais bien son caractère obligatoire à l'égard de ses destinataires. Il n'appartient donc pas au Conseil d'État lorsqu'il juge, comme en l'espèce, de la légalité de cette disposition réglementaire, de vérifier que ces conditions sont remplies. Un tel contrôle incombe, le cas échéant, au juge saisi d'un litige relatif à son application, étant entendu que la norme ne peut en principe pas être opposée à son destinataire si les conditions susvisées ne sont pas remplies au moment où celui-ci est censé en faire application.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VII. Second moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

VII.1.1. La requête en annulation

Le second moyen est pris de la violation des « principes de légalité ».

En vertu de l'article 2, § 1er, alinéa 3, première phrase, de l'arrêté du Régent du 23 juin 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', « si le moyen nécessite des développements, la requête comprend un résumé du grief allégué ». La requête ne satisfaisant pas à cette exigence, le moyen est brièvement résumé dans les lignes qui suivent.

La requérante fait, en substance, valoir que les normes visées par la disposition attaquée n'ont pas été publiées dans la langue de ses membres et ne sont consultables que moyennant paiement, de sorte qu'elles « ne peuvent pas être acceptées comme des normes qui répondraient aux exigences de publication précise, claire et juridiquement sûre des normes de droit pénal ».

VII.1.2. Le mémoire en réplique

Après avoir invoqué l'exception d'irrecevabilité du moyen soulevée par la partie adverse, elle reproduit, sur le fond, les termes de sa requête en annulation.

VII.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Complémentairement aux développements de sa requête, elle réfute la position de l'auditeur rapporteur pour qui les transporteurs professionnels ont nécessairement une maîtrise de l'anglais. Elle rappelle que les trois langues officielles en Belgique sont le français, le néerlandais et l'allemand, et que l'anglais n'en fait pas partie sur le territoire belge, ce qui est selon elle de nature à infirmer la thèse susvisée. Elle se réfère, par ailleurs, aux articles 84 de la loi spéciale 'de réformes institutionnelles' et 4, § 7, du « décret relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française ». Elle invoque également l'article 30 de la Constitution et en infère que, dans la mesure où il n'est nulle part stipulé que des normes en anglais peuvent avoir un caractère contraignant pour les sujets de droit sur le territoire belge, « décider autrement reviendrait à attribuer un pouvoir législatif à une juridiction, ce qui n'est pas possible ».

Elle conteste, par ailleurs, la position selon laquelle « des professionnels du transport routier disposent des moyens financiers suffisants pour accéder à la norme ». Selon elle, aucune loi, aucun décret ou arrêté ne peut être contraignant s'il n'a pas été publié dans la forme prévue par la loi, une telle publication devant en outre être gratuite. Elle se prévaut aussi d'études montrant que cette position est inexacte.

Elle relève enfin que l'argument selon lequel elle serait elle-même en mesure de mettre gratuitement à disposition de ses membres la traduction des normes litigieuses libellées en anglais se heurte au fait qu'il ne lui incombe pas de se charger d'exigences imposées au gouvernement. Elle souligne aussi qu'une telle mise à disposition via la plateforme du Bureau de Normalisation ne peut se faire que dans le respect des droits d'auteur.

VII.2. Appréciation

Après leur renumérotation opérée par l'*erratum* publié au *Moniteur belge* du 18 octobre 2023, les articles 25 et 26 de l'arrêté du 13 avril 2023 disposent :

« Art. 25. L'amende administrative s'élève à :

1° 75 euros :
a) pour une défaillance constatée à l'occasion d'un contrôle technique routier des véhicules, catégorisée comme mineure à l'annexe 1re ou le cas échéant, à l'annexe 2 ;
b) lorsque le conducteur ne peut pas produire un certificat de contrôle technique valable, mais son existence a été prouvée immédiatement ;

c) lorsque le certificat de contrôle technique n'est plus valide depuis moins de quinze jours ;

2° 350 euros :

a) pour une défaillance constatée à l'occasion d'un contrôle technique routier des véhicules, catégorisée comme majeure à l'annexe 1re ou à l'annexe 2 ;

b) sans préjudice de 1°, c, lorsque le certificat de contrôle technique n'est plus valide depuis deux mois ou moins de deux mois ;

3° 1.000 euros :

a) pour une défaillance constatée à l'occasion d'un contrôle technique routier des véhicules, catégorisée comme critique à l'annexe 1re ou à l'annexe 2 ;

b) lorsque le certificat de contrôle technique n'est plus valide depuis plus de deux mois ;

c) lorsque le système d'arrimage du chargement existant est manifestement non conforme aux exigences visées à l'article 15 ;

4° 3.000 euros lorsque l'arrimage est inexistant ;

5° 5.000 euros :

a) lorsque le certificat de contrôle technique présenté est faux, a été falsifié ou détruit ou les données y mentionnées ont été falsifiées ou détruites ;

b) si le véhicule immatriculé ou mis en circulation n'est pas équipé d'un limiteur de vitesse alors qu'il n'en est pas dispensé, manifestement inopérant, non conforme aux exigences ou si la vitesse du véhicule n'est pas limitée à la valeur prescrite ;

c) lorsque l'équipement de réduction des émissions monté par le constructeur est trafiqué ;

6° 6.500 euros lorsque le conducteur refuse le contrôle du véhicule » ;

« Art. 26. Les infractions aux règles d'arrimage sont imputées aux intervenants au regard de leurs obligations visées aux articles 12 à 17 ».

Il résulte de ces dispositions que l'article 25, 3°, c), précité renvoie au seul « article 15 », lequel dispose, comme anciennement l'article 14, avant sa renumérotation opérée par l'*erratum* du 18 octobre 2023 :

« § 1er. L'arrimage du chargement résiste aux forces suivantes résultant des accélérations ou décélérations du véhicule :

1° dans la direction du déplacement du véhicule, 0,8 fois le poids du chargement ;

2° dans la direction latérale, 0,5 fois le poids du chargement ;

3° dans le sens inverse de la direction du véhicule, 0,5 fois le poids du chargement.

L'arrimage empêche le mouvement du chargement dans chacune des directions. La position des charges les unes par rapport aux autres, ou par rapport aux parois et plancher du véhicule, ne peut pas varier et les charges arrimées ne peuvent pas sortir de l'espace réservé au chargement ni se déplacer hors de la surface de chargement.

Même pour les charges pour lesquelles il n'y a pas de risque de mouvement, des mesures telles que le blocage ou l'arrimage sont prises de façon à éviter qu'elles soient sensiblement déplacées en raison des vibrations verticales qui peuvent réduire la force de frottement entre la charge et la plateforme de chargement. Un chargement entouré, fixé ou retenu, conformément aux prescriptions déterminées par le ministre signifie que le système de sûreté du chargement satisfait aux exigences du présent paragraphe.

§ 2. Lorsqu'un élément composant du système de sûreté du chargement est soumis à une force telle que décrite au paragraphe 1er, la force de pression exercée sur cet élément ne peut pas dépasser la charge nominale maximale de

celui-ci, soit la charge maximale qui peut être appliquée sur un élément d'un système de sûreté du chargement dans des conditions d'utilisation normales ».

L'article 16 de l'arrêté du 13 avril 2023, qui correspond à l'article 15 avant sa renumérotation, dispose pour sa part :

« § 1er. Les éléments composants d'un système de sûreté du chargement :
1° fonctionnent correctement ;
2° sont adaptés à l'usage qui en est fait ;
3° ne peuvent pas présenter de nœuds, d'éléments endommagés ou affaiblis qui peuvent affecter leur fonctionnement quant à la sûreté du chargement ;
4° ne peuvent pas présenter de déchirures, de coupures ou d'effilochages ;
5° sont conformes aux normes de produits européennes ou internationales visées à l'article 17.

§ 2. Le système de sûreté du chargement utilisé pour entourer, fixer ou retenir un chargement dans ou sur le véhicule est adapté aux mesures, à la forme, à la consistance et aux caractéristiques du chargement.

Le système de sûreté du chargement peut être constitué d'une application simple ou combinée de systèmes de sûreté du chargement.

§ 3. Pour la fixation de la charge, une ou plusieurs méthodes de sécurisation suivantes sont utilisées :
1° le blocage ;
2° le verrouillage, soit local, soit général ;
3° l'arrimage direct ;
4° l'arrimage couvrant.

§ 4. Le dispositif de retenue ou le dispositif de verrouillage intégré utilisé pour fixer un chargement est lui-même sécurisé de telle sorte qu'il ne puisse pas être déverrouillé ou détaché.

Le dispositif de retenue ou le dispositif de verrouillage intégré utilisé pour fixer un chargement dans ou sur le véhicule :
1° est conçu et développé aux fins pour lesquelles il est utilisé ;
2° est utilisé et entretenu conformément aux spécifications du constructeur et des normes européennes ou internationales en vigueur ».

À la lecture de ces dispositions, il apparaît que le non-respect des « normes de produits européennes ou internationales », visées à l'article 17 attaqué et auquel renvoie ledit article 16 (spécialement ses paragraphes 1er, 5°, et 4, alinéa 2, 2°), n'est pas formellement érigé en infraction susceptible de donner lieu à l'une des amendes administratives visées à l'article 25, précité. Les adaptations requises par la renumérotation opérée par l'*erratum* du 18 octobre 2023 n'ont, en effet et manifestement, pas été effectuées de sorte que le nouvel article 25, 3°, c), précité continue de renvoyer à « l'article 15 » et non à cet article 16.

Partant, en tout état de cause, le moyen ne saurait être méconnu puisqu'il postule le caractère infractionnel du non-respect desdites normes qui se révèle en réalité non établi.

Le second moyen n’est pas fondé.

VIII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D’ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l’indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 1er octobre 2024, par la VIIIe chambre du Conseil d’État, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d’État,
Raphaël Born,	conseiller d’État,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Florence Van Hove Luc Detroux