ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre, Ministre des Communications et des Entreprises publiques, le 16 janvier 1995, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant exécution des directives des Communautés européennes relatives à la réception des véhicules à moteur à deux ou trois roues, leurs composants et entités techniques ainsi que leurs accessoires de sécurité", a donné le 12 juin 1995 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 16 januari 1995 door de Vice-Eerste Minister, Minister van Verkeerswezen en Overheidsbedrijven verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende uitvoering van de richtlijnen van de Europese Gemeenschappen betreffende de goedkeuring van twee- of driewielige motorvoertuigen, hun onderdelen en technische eenheden alsook hun veiligheidstoebehoren", heeft op 12 juni 1995 het volgend advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

OBJET DU PROJET.

Selon l'article 1er du projet, "la réception CEE des véhicules à moteur à deux ou trois roues, leurs composants et entités techniques ainsi que leurs accessoires de sécurité doit être effectuée conformément aux dispositions" des onze directives du Conseil des Communautés européennes énumérées dans l'annexe.

Ces directives sont la directive 92/61/CEE du 30 juin 1992 relative à la réception des véhicules à moteur à deux ou trois roues qui établit le régime général de réception de tout type de véhicule visé à l'article 1er de cette directive, et d'homologation d'entités techniques ou

de composants destinés à faire partie de tels véhicules, et dix autres directives particulières détaillant les prescriptions harmonisées auxquelles doivent satisfaire certains des éléments de ces véhicules.

OBSERVATION GENERALE.

Le procédé d'énumération auquel recourt l'arrêté en projet s'expose à une objection fondamentale.

En effet, comme la section de législation du Conseil d'Etat en a déjà fait précédemment la remarque dans un avis L.23.952, donné le 16 décembre 1994, sur un projet devenu l'arrêté royal du 17 février 1995 modifiant l'arrêté royal du 15 mars 1968 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles, leurs remorques, leurs éléments, ainsi que les accessoires de sécurité, aucune loi ni aucun arrêté ou règlement d'administration générale n'est, aux termes de l'article 19O de la Constitution, obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi. Il ne se conçoit par conséquent pas de rendre obligatoires dans l'ordre juridique interne, comme tend pourtant à le faire l'article 1er du projet, les dispositions de directives qui n'auraient pas fait l'objet de cette forme particulière de publication légale. L'opposabilité des obligations établies par un arrêté réglementaire de l'autorité fédérale est, conformément à l'article 56 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, subordonnée à la publication des

dispositions qui les prévoient par la voie du Moniteur belge.

De plus, comme il ressort de l'article 189, alinéa 3, du Traité instituant la Communauté européenne, les Etats membres sont les seuls destinataires des obligations imposées par les directives. Il en découle que leur exécution doit être assurée par des mesures d'application appropriées, prises par les Etats membres. Le droit, pour les justiciables, d'invoquer en justice une directive à l'encontre de l'Etat défaillant, droit qui se fonde sur le caractère contraignant de l'obligation imposée aux Etats destinataires par l'effet conjugué de l'article 189, alinéa 3, du Traité et des dispositions précises et inconditionnelles de la directive, ne saurait servir de justification à un Etat membre pour se dispenser de prendre, en temps utile, des mesures d'application adéquates à l'objet de chaque directive (1)(2).

Il ne saurait être admis qu'au lieu de ce faire l'Etat membre se contente simplement de déclarer les directives applicables dans son ordre juridique interne. Les directives doivent y faire l'objet d'une véritable

---

(1) Arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 6 mai 1980, affaire 102/79, Commission des Communautés européennes contre Royaume de Belgique (non-application de directives d'harmonisation relatives aux véhicules à moteur et aux tracteurs), Recueil de la jurisprudence de la Cour, 1980, deuxième partie, pp. 1473 et s., considérant 12.

(2) R. JOLIET, "Le droit institutionnel des Communautés européennes. Les institutions. Les sources. Les rapports entre ordres juridiques.", Faculté de Droit, d'Economie et de Sciences sociales de Liège, 1983, pp. 146 et 148.

transposition, laquelle consistera, notamment, à aménager les règles nationales existantes pour les adapter aux exigences communautaires.

En l'espèce, l'exécution de la directive 92/61/CEE précitée, ainsi que des dix autres directives du Conseil des Communautés européennes énumérées dans l'annexe à l'arrêté en projet modifient substantiellement la portée effective des dispositions de l'arrêté royal du 10 octobre 1974 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les cyclomoteurs et les motocyclettes ainsi que leurs remorques, d'ailleurs visé au préambule du projet (1).

---

(1) Pour ne citer qu'un exemple, l'article 3 de cet arrêté royal prévoit, en son paragraphe 1er, alinéas 1er et 2, que "tout véhicule construit ou assemblé en Belgique, ou importé en Belgique sous couvert d'une déclaration pour la consommation doit faire l'objet d'un agrément par type. Cet agrément, accordé par le Ministre des Communications ou son délégué, est destiné à constater que le véhicule satisfait aux prescriptions du présent arrêté", et en son paragraphe 2, alinéa 1er, que "la mise en vente et la vente en vue de l'utilisation sur la voie publique ainsi que la mise en circulation sur la voie publique de véhicules qui ne sont pas en tous points conformes au type qui a été agréé conformément au paragraphe 1er sont interdites".

Ces dispositions ne sont pas conformes à l'article 15 de la directive 92/61/CEE du 30 juin 1992, en ce que cet article établit le principe que les Etats membres ne peuvent pas interdire la mise sur le marché, la mise en circulation et l'utilisation des véhicules, des entités techniques et des composants neufs dès lors qu'ils sont conformes à cette directive, que seuls les véhicules qui y sont conformes peuvent être présentés pour la première immatriculation, et que seuls peuvent être mis sur le marché et vendus pour la première fois afin d'être utilisés dans les Etats membres les entités techniques et composants conformes à la directive.

L’on objecterait vainement que les directives énumérées dans l’annexe à l’arrêté en projet ont un caractère "optionnel" (1).

En effet, les directives dont il s’agit ne laissent aucune place à un tel système "optionnel", ainsi qu’il résulte notamment de la teneur des deuxième et troisième considérants de la directive 92/61/CEE précitée, ainsi que d’une partie de son dernier considérant.

Par ailleurs, la Cour de justice, dans son arrêt du 6 mai 1980 précité, a écarté cet argument, déjà invoqué, dans les termes suivants :

"...

> L’argument tiré par le gouvernement belge du caractère "optionnel" des directives en question n’a pas de pertinence, alors que l’effet obligatoire de la directive, auquel il n’est pas permis aux Etats membres de déroger, consiste à éliminer tous obstacles à la libre circulation pouvant résulter, pour les produits originaires d’autres Etats membres, de l’application de normes techniques différentes des normes communautaires. Or, il importe, dans cette perspective, que chaque Etat membre donne, aux directives en question, une exécution qui corresponde pleinement aux exigences de clarté et de certitude des situations juridiques voulues par les directives, dans l’intérêt des producteurs établis dans les autres Etats membres. De simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l’administration et dépourvues d’une publicité adéquate, ne sauraient, dans ces conditions, être considérées comme constituant une exécution valable de

---

(1) La prétendue option consisterait dans le choix qui serait laissé entre, d’une part, l’application des directives communautaires et, d’autre part, les normes de droit interne qui sont moins sévères que les dispositions desdites directives.

l'obligation qui incombe en vertu de l'article 189 aux Etats membres destinataires des directives".

L'enseignement de cet arrêt est pleinement applicable en l'espèce.

Il résulte de tout ce qui précède que le procédé de "transposition" utilisé est totalement inadéquat, la transposition appropriée des directives précitées dans l'ordre juridique interne nécessitant de substantielles adaptations des dispositions réglant la matière qui y sont en vigueur, en particulier celles de l'arrêté royal du 1O octobre 1974, afin d'y intégrer, de manière explicite et claire, les exigences dérivant du droit communautaire, ce que le projet s'abstient précisément de faire (1).

---

(1) On observera au passage que la directive 92/61/CEE précitée figure déjà parmi celles énumérées dans l'annexe à l'arrêté royal du 26 février 1981 portant exécution des directives des Communautés européennes relatives à la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques, des tracteurs agricoles ou forestiers à roues, leurs éléments ainsi que leurs accessoires de sécurité. Indépendamment du fait qu'il paraît y avoir double emploi de l'arrêté en projet avec l'arrêté royal du 26 février 1981, ce dernier, au sujet duquel la section de législation n'a pas été consultée, procède également par la même voie de l'énumération de toute une série de directives qu'il se borne à déclarer applicables dans l'ordre juridique interne et encourt, par suite, la même critique que celle formulée à l'encontre de l'arrêté en projet.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

DOEL VAN HET ONTWERP.

Volgens artikel 1 van het ontwerp dient "de EEG-goedkeuring van twee- of driewielige motorvoertuigen, hun onderdelen en technische eenheden alsook hun veiligheidstoebehoren" te geschieden "overeenkomstig de bepalingen" van de elf richtlijnen van de Raad van de Europese Gemeenschappen, die in de bijlage zijn opgesomd.

Die richtlijnen zijn richtlijn 92/61/EEG van 30 juni 1992 betreffende de goedkeuring van twee- of driewielige motorvoertuigen, die het algemeen stelsel vastlegt voor de goedkeuring van elk type voertuig genoemd in artikel 1 van die richtlijn, en van technische eenheden of onderdelen die bestemd zijn om van zulke voertuigen deel uit te maken, en tien andere specifieke richtlijnen die in detail bepalen aan welke geharmoniseerde voorschriften sommige onderdelen van die voertuigen dienen te voldoen.

ALGEMENE OPMERKING.

Het procédé van opsomming dat door het ontworpen besluit wordt gebruikt, doet een fundamenteel bezwaar rijzen.

Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds vroeger heeft opgemerkt in haar op 16 december 1994 gegeven advies L. 23.952 over een ontwerp dat het koninklijk besluit van 17 februari 1995 is geworden tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen, is geen wet, geen besluit of verordening van algemeen bestuur, naar luid van artikel 190 van de Grondwet, verbindend dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald. Het is dan ook ondenkbaar bepalingen van richtlijnen waarvoor die bepaalde vorm van wettelijke bekendmaking niet heeft plaatsgehad in de interne rechtsorde verbindend te maken, waartoe artikel 1 van het ontwerp nochtans strekt. De door een verordeningsbesluit van de federale overheid vastgestelde verplichtingen zijn krachtens artikel 56 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, maar tegenwerpbaar indien de bepalingen waarbij daarin wordt voorzien in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt.

Uit artikel 189, derde alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, blijkt bovendien dat de door de richtlijnen opgelegde verplichtingen uitsluitend voor de Lid-Staten bestemd zijn. Daaruit volgt dat de uitvoering ervan behoort te worden bewerkstelligd door

passende, door de Lid-Staten te nemen toepassingsmaatregelen. Het recht van de justitiabelen om zich in rechte op een richtlijn te beroepen tegenover een Lid-Staat die zijn verplichtingen niet nakomt, een recht dat voortvloeit uit het dwingende karakter van de verplichting die ingevolge artikel 189, derde alinea, van het Verdrag en de nauwkeurige en onvoorwaardelijke bepalingen van de richtlijn op de Lid-Staten rust, kan geen rechtvaardiging vormen voor het verzuim van een Lid-Staat om tijdig de aan het doel van elke richtlijn beantwoordende uitvoeringsmaatregelen te nemen (1)(2).

Het kan niet worden gedoogd dat een Lid-Staat in plaats van dat te doen, er gewoon genoegen mee neemt de richtlijnen in zijn interne rechtsorde toepasselijk te verklaren. De richtlijnen behoren er echt in te worden omgezet, waartoe inzonderheid de bestaande nationale regels dienen te worden gewijzigd om ze aan de communautaire vereisten aan te passen.

In casu brengt de uitvoering van de voornoemde richtlijn 92/61/EEG en van de tien andere richtlijnen van de

---

(1) Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 6 mei 1980, zaak 102/79, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Koninkrijk België (niet-toepassing van harmonisatierichtlijnen betreffende motorvoertuigen en trekkers), Jurisprudentie van het Hof van Justitie, 1980, tweede deel, blz. 1473 e.v., twaalfde considerans.

(2) R. JOLIET, "Le droit institutionnel des Communautés européennes. Les institutions. Les sources. Les rapports entre ordres juridiques.", Faculté de Droit, d'Economie et de Sciences sociales de Liège, 1983, blz. 146 en 148.

Raad van de Europese Gemeenschappen die in de bijlage bij het ontworpen besluit zijn opgesomd, aanzienlijke wijzigingen aan in de effectieve draagwijdte van de bepalingen van het koninklijk besluit van 10 oktober 1974 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de bromfietsen, de motorfietsen en hun aanhangwagens moeten voldoen, waarnaar trouwens in de aanhef van het ontwerp wordt verwezen (1).

---

(1) Om alleen dit voorbeeld te noemen : paragraaf 1, eerste en tweede lid, van artikel 3 van dat koninklijk besluit bepaalt : "Elk voertuig dat in België gebouwd of gemonteerd is of dat in België ingevoerd is onder dekking van een aangifte ten verbruik, moet het voorwerp van een goedkeuring per type uitmaken. Die goedkeuring, verleend door de Minister van Verkeerswezen of zijn gemachtigde, is bestemd om vast te stellen of het voertuig voldoet aan de voorschriften van dit besluit", terwijl paragraaf 2, eerste lid, van datzelfde artikel bepaalt : "Het te koop stellen en de verkoop met het oog op aanwending op de openbare weg, evenals het op de openbare weg in het verkeer brengen van voertuigen die niet volstrekt gelijkvormig zijn met het overeenkomstig § 1 goedgekeurde type is verboden".

Die bepalingen zijn niet conform artikel 15 van richtlijn 92/61/EEG van 30 juni 1992, doordat dat artikel als principe bepaalt dat de Lid-Staten het in de handel brengen, het in het verkeer brengen en het gebruik van nieuwe voertuigen, nieuwe technische eenheden of onderdelen niet mogen verbieden, als die aan de bepalingen van die richtlijn beantwoorden, dat alleen aan de bepalingen van die richtlijn beantwoordende voertuigen mogen worden toegelaten en dat alleen aan de bepalingen van die richtlijn beantwoordende technische eenheden en onderdelen in de handel mogen worden gebracht of voor de eerste keer worden verkocht om in de Lid-Staten te worden gebruikt.

Het heeft geen zin daartegen in te brengen dat de richtlijnen die in de bijlage bij het ontworpen besluit worden opgesomd een optie mogelijk maken (1).

De richtlijnen in kwestie laten immers geen enkele ruimte voor zulk een "optioneel" systeem, zoals onder meer blijkt uit de teneur van de tweede en derde considerans van de voormelde richtlijn 92/61/EEG, alsook uit een deel van de laatste considerans ervan.

Het Hof van Justitie heeft in zijn voormelde arrest van 6 mei 1990 dat reeds aangehaalde argument trouwens in de volgende bewoordingen afgewezen :

"...

Het door de Belgische regering aan de "optionele" aard van de betrokken richtlijnen ontleende argument is niet relevant, waar de verbindende werking van de richtlijn, waarvan de Lid-Staten niet mogen afwijken, erin bestaat alle belemmeringen van het vrije verkeer op te heffen, welke voor de produkten van oorsprong uit andere Lid-Staten kunnen voortvloeien uit de toepassing van technische normen die afwijken van de communautaire. Met het oog hierop is het echter van belang dat elke Lid-Staat aan de betrokken richtlijnen uitvoering geeft op een wijze die, in het belang van de in de andere Lid-Staten gevestigde producenten, ten volle voldoet aan de eisen van duidelijkheid en zekerheid in de door de richtlijnen gewenste rechtssituatie. In die omstandigheden zijn eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de

---

(1) De zogezegde optie zou inhouden dat men zou mogen kiezen tussen, enerzijds, de toepassing van de communautaire richtlijnen en, anderzijds, de interne rechtsregels die minder streng zijn dan de bepalingen van de voornoemde richtlijnen.

administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, niet te beschouwen als een geldige uitvoering van de verplichting die krachtens artikel 189 EEG-Verdrag rust op de Lid-Staten tot wie de richtlijnen zijn gericht".

De lering van dat arrest is in casu volledig van toepassing.

Uit al wat voorafgaat blijkt dat het gebruikte procédé van "omzetting" volkomen ongeschikt is, aangezien een passende omzetting van de voornoemde richtlijnen in de interne rechtsorde vereist dat ingrijpende wijzigingen worden aangebracht in de van kracht zijnde bepalingen die deze aangelegenheid intern regelen, inzonderheid in die van het koninklijk besluit van 10 oktober 1974, ten einde daarin op uitdrukkelijke en heldere wijze de uit het communautaire recht voortvloeiende vereisten op te nemen, wat dit ontwerp juist verzuimt te doen (1).

---

(1) Terloops zij opgemerkt dat de voornoemde richtlijn 92/61/EEG reeds deel uitmaakt van die welke zijn opgesomd in de bijlage bij het koninklijk besluit van 26 februari 1981 houdende uitvoering van de richtlijnen van de Europese Gemeenschappen betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan, landbouw- of bosbouwtrekkers op wielen, hun bestanddelen alsook hun veiligheidsonderdelen. Het ontworpen besluit lijkt niet alleen een overlapping in te houden met het koninklijk besluit van 26 februari 1981, doch dit laatste, waarvoor de afdeling wetgeving niet om advies is verzocht, werkt bovendien eveneens met opsomming van een hele reeks richtlijnen, die het gewoon in de interne rechtsorde toepasselijk verklaart, wat bijgevolg dezelfde kritiek doet rijzen als die welke tegen het ontworpen besluit is geuit.

La chambre était composée de :

Messieurs R. ANDERSEN, président de chambre,
de Heren kamervoorzitter,

C. WETTINCK, conseillers d'Etat,
P. LIENARDY, staatsraden,

P. GOTHOT, assesseurs de la section de législation,
J.-M. FAVRESSE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame M. PROOST, greffier,
Mevrouw griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. M. BAUWENS, référendaire adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. PROOST.

De kamer was samengesteld uit :

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. M. BAUWENS, adjunct-referendaris.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. ANDERSEN.