

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 6 oktober 1995 door de Minister van Economie verzocht hem van advies te dienen over :

1o een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de rendementseisen voor nieuwe olie- en gasgestookte centrale-verwarmingsketels" (L. 24.668/1),

2o een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van de voorwaarden tot erkenning van de instanties en van de laboratoria bedoeld bij het koninklijk besluit van ... betreffende de rendementseisen voor nieuwe olie- en gasgestookte centrale-verwarmingsketels" (L. 24.669/1),

heeft op 9 mei 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, le 6 octobre 1995, d'une demande d'avis sur :

1o un projet d'arrêté royal "concernant les exigences de rendement pour les nouvelles chaudières à eau chaude alimentées en combustibles liquides ou gazeux" (L. 24.668/1),

2o un projet d'arrêté ministériel "fixant les conditions d'agrément des organismes et des laboratoires visés par l'arrêté royal du ... concernant les exigences de rendement pour les nouvelles chaudières à eau chaude alimentées en combustibles liquides ou gazeux" (L. 24.669/1),

a donné le 9 mai 1996 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN DE ONTWERPEN.

1. De voor advies aan de Raad van State voorgelegde ontwerpen beogen de implementatie van de richtlijn 92/42/EEG van de Raad van 21 mei 1992 betreffende de rendementseisen voor nieuwe olie- en gasgestookte centrale-verwarmingsketels, gewijzigd door de richtlijn 93/68/EEG van 22 juli 1993. De ontwerpen komen in de plaats van, respectievelijk, het koninklijk besluit van 11 maart 1988 betreffende de vereisten inzake rationeel energieverbruik waaraan de verwarmingstoestellen moeten voldoen en van het ministerieel besluit van 14 maart 1988 tot vaststelling van de uitvoeringsmaatregelen van het koninklijk besluit van 11 maart 1988 betreffende de vereisten inzake rationeel energieverbruik waaraan de verwarmingstoestellen moeten voldoen, wat betreft de aanduiding van Belgische normen en de erkenning van proeflaboratoria (1).

-
- (1) Deze besluiten beoogden destijds de implementatie van de richtlijn 78/170/EEG van de Raad van 13 februari 1978 betreffende het rendement van verwarmingsstoestellen die gebruikt worden voor de verwarming van ruimten en voor de produktie van warm water in nieuwe of bestaande niet-industriële gebouwen, alsmede betreffende de isolatie van netten voor de distributie van warmte en van warm water voor huishoudelijke doeleinden in nieuwe niet-industriële gebouwen, gewijzigd door de richtlijn 82/885/EEG van 10 december 1982. De voornoemde richtlijn 78/170/EEG legt de Lid-Staten weliswaar de verplichting op om de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat ieder verwarmingstoestel aan een minimumrendement zou voldoen, doch de implementatie ervan in de onderscheiden nationale rechtsorden heeft ertoe geleid dat de vaststelling van rendementsniveaus sterk verschilden van Lid-Staat tot Lid-Staat (zie de elfde considerans van de richtlijn 92/42/EEG).

2.1. Luidens zijn artikel 4 voert het ontwerp L. 24.668/1 een algemeen verbod in voor de fabrikanten om toestellen en ketels (1) op de markt te brengen die niet beantwoorden aan de in artikel 5 van het ontwerp bedoelde eisen inzake rendement en die niet voorzien zijn van de in artikel 6 van het ontwerp bedoelde CE-markering. De artikelen 7 tot 9 van het ontwerp hebben betrekking op het onderzoek naar de conformiteit van de betrokken toestellen en ketels met de in het ontwerp gestelde vereisten, alsmede op de erkenningsvoorwaarden voor de controle-instanties en beproevingslaboratoria, die moeten toezien op deze overeenstemming. In artikel 10 van het ontwerp wordt aan de bevoegde minister machtiging gegeven om te beslissen tot invoering van een specifiek systeem van merktekens waardoor de energiebesparende eigenschappen van de ketels duidelijk kunnen worden vastgesteld. Artikel 11 van het ontwerp regelt de procedure van toezicht, vaststelling en bestraffing van de inbreuken op de bepalingen van het ontwerp.

2.2. Het ontwerp L. 24.669/1 heeft betrekking op de voorwaarden tot erkenning van de controle-instanties en beproevingslaboratoria, die moeten toezien op de overeenstemming van de toestellen en ketels met de in het ontwerp L. 24.668/1 bedoelde vereisten.

(1) Luidens artikel 1 van het ontwerp worden slechts geïmplementeerd de nieuwe olie- en gasgestookte centrale-verwarmingsketels met een nominaal vermogen gelijk aan of hoger dan 4 kW en gelijk aan of lager dan 400 kW. Voor de toestellen en ketels met een nominaal vermogen hoger dan 400 kW blijven de rendementseisen bedoeld in het koninklijk besluit van 11 maart 1988 van toepassing (zie artikel 12, § 3, van het ontwerp L. 24.668/1).

3. Beide ontwerpen blijken een dubbele rechtsbasis in te roepen. In hun beider aanhef wordt verwezen, eensdeels, naar artikel 3 van de wet van 20 juli 1990 betreffende de accreditatie van certificatie- en keuringsinstellingen, alsmede van beproevingslaboratoria, en, anderdeels, naar artikel 14 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument. Het voornoemde koninklijk besluit van 11 maart 1988 en zijn ministerieel uitvoeringsbesluit van 14 maart 1988 blijken eveneens te steunen op een dubbele rechtsgrond, inzonderheid op artikel 12, 1^o, 3^o en 6^o, van de wet van 14 juli 1971 op de handelspraktijken, thans opgeheven door de voornoemde wet van 14 juli 1991, en op artikel 184 van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980, welke bepaling voorzag in de uitwerking van een programma van rationeel energieverbruik en -behoud en de Koning machtigde op basis van dat programma normen te bepalen.

BEVOEGDHEID.

1.1. De voorliggende ontwerpen volgen op de voornoemde richtlijn 92/42/EEG van 21 mei 1992, die is genomen met toepassing van het bepaalde in artikel 100A van het E.G.-Verdrag, ingevoegd bij de Europese akte van 17-28 februari 1986. Die richtlijn beoogt, door het wegwerken van technische handelsbelemmeringen die verband houden met het rendement van verwarmingsketels, bij te dragen tot de te verwezenlijken Europese interne markt.

.../...

Niettemin blijft dat, doordat zij het doen vaststellen beoogt van rendementsvoorschriften waaraan nieuwe olie- en gasgestookte centrale-verwarmingsketels moeten voldoen om in de handel gebracht of in bedrijf gesteld te worden, de richtlijn als onmiddellijk doel heeft een maatregel te nemen met het oog op het bevorderen van energiebesparingen in de Gemeenschap. De eigenlijke finaliteit (1) blijkt ten overvloede uit de overwegingen die de richtlijnbevestigingen voorafgaan (2) en uit haar artikel 1 (3).

-
- (1) Zie M. VAN DAMME, "Het Europees Gemeenschapsrecht in de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Belgische Raad van State", SEW, 44e jg, nr. 2, febr. 1996, blz. 61 en de aldaar geciteerde voetnoot :

"De finaliteit van een richtlijn kan een belangrijke instrumentele waarde hebben in het kader van de interne bevoegdheidsproblematiek, in die zin dat, in functie van het eigenlijk oogmerk van de richtlijn, de implementatie ervan zaak is van de federale wetgever dan wel van de decreetgever".

- (2) Zie de eerste, derde, vierde, vijfde, dertiende en laatste considerans van de bedoelde richtlijn.
- (3) Artikel 1 van de richtlijn luidt als volgt : "Deze richtlijn is een maatregel in het kader van het SAVE-programma betreffende de bevordering van de energiebesparing in de Gemeenschap en stelt de rendementseisen vast voor met vloeibare of gasvormige brandstoffen gestookte centrale-verwarmingsketels met een nominaal vermogen van niet minder dan 4 kW en niet meer dan 400 kW, hierna "ketels" te noemen".

.../...

Het is in de lijn van dat oogmerk dat artikel 4 van het ontwerp L. 24.668/1 als basisregel stelt dat geen ketels of toestellen op de markt mogen worden gebracht tenzij aan de vereisten van dit besluit is voldaan.

In die betekenis gelezen zijn de ontwerpen in wezen een zaak van rationeel energieverbruik, materie waarvoor de gewestelijke overheid krachtens artikel 6, § 1, VII, h), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd bij artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1988, bevoegd is geworden.

1.2. De gewestelijke bevoegdheid inzake rationeel energieverbruik is nochtans onderhevig aan een dubbele beperking.

1.2.1. Sommige bepalingen van de voorliggende ontwerpen regelen aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid, inzonderheid de handelspraktijken en de normalisatie (1). Dat is onder meer het geval voor die bepalingen van de ontwerpen welke meer specifiek betrekking hebben op markering en keuring van de betrokken toestellen en ketels (2).

(1) Zie artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 4^o en 9^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, vervangen bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988.

(2) Zie onder meer de artikelen 6 tot 8 en 10 van het ontwerp L. 24.668/1 en omzeggens alle bepalingen van het ontwerp L. 24.669/1.

1.2.2. De Gewesten dienen bovendien hun bevoegdheid uit te oefenen met inachtneming van enerzijds de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, en anderzijds "het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid", zoals vastgesteld door of krachtens de wet en de internationale verdragen (1) (2).

2. In verband met de vraag van de bevoegdheid welke aan de ontwerpen ten grondslag ligt, heeft de gemachtigde van de regering aan de auditeur-verslaggever de volgende toelichting gegeven :

"Het principe van de gewestelijke bevoegdheid inzake rationeel energiegebruik voorzien door artikel 6, § 1, VII, h, van de bijzondere wet op de hervorming der instellingen wordt niet betwist. Dat is trouwens de reden waarom deze ontwerpen grondig werden besproken bij de ENOVER-groep die werd opgericht door artikel 1 van het Samenwerkingsakkoord van 18 december 1991 en waarom genoemde ontwerpen deze groep betrekken bij de toepassing van de besluiten.

De tussenkomst van de federale overheid in deze materie wordt gerechtvaardigd door de federale bevoegdheden inzake economie en in het bijzonder door artikel 6, § 1, VI, 4de lid, 4^o, krachtens hetwelk de nationale overheid als enige bevoegd is voor het recht inzake de handelspraktijken (en krachtens 9^o van dezelfde bepaling ook voor de normalisatietechnieken).

-
- (1) Zie artikel 6, § 1, VI, derde en vierde lid, 2^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals vervangen door de bijzondere wet van 8 augustus 1988 : met dat doel is de federale overheid bevoegd om algemene regels vast te stellen inzake onder meer de bescherming van de verbruiker.
- (2) Zie A. ALLEN, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1995, blz. 362 en de aldaar geciteerde voetnoten.

Aangezien de Europese richtlijnen die erop gericht zijn de technische handelsbelemmeringen op te heffen (zoals de richtlijn die België verplicht de initiatieven te nemen waarover deze ontwerpen handelen) door hun aard zelf een tussenkomst voorzien op het vlak van de commercialisering van uitrustingen, ging men ervan uit dat het aspect "handelspraktijken" hier essentieel was. Tevens kan worden opgemerkt dat de draagwijdte van de ontwerpen zich niet uitstrekt tot de controle van de verwarmingsketels die bij de gebruikers zijn geplaatst (een aspect dat trouwens ook aan bod komt in de Europese richtlijnen) aangezien men ervan uitging dat deze controle (die plaatsvindt na de commercialisering) enkel behoorde tot de bevoegdheid van de Gewesten. Verder was er nog de praktische kant van de zaak waardoor de gewestelijke overheden zonder veel moeilijkheden de voorgestelde formule hebben aanvaard : het zou moeilijk zijn enkel op het niveau van de Gewesten een wetgeving te creëren die, krachtens een Europese richtlijn, de commercialisering in België van de betrokken toestellen moet regelen. In dat opzicht zou men geneigd zijn te stellen dat het hier gaat over een van de aangelegenheden die "wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven" in de zin van artikel 6, § 1, VII, 2de lid, van de bijzondere wet op de hervorming der instellingen. Aangezien deze bepaling echter interpretatieproblemen stelt en het hier gaat over een aangelegenheid die hoofdzakelijk behoort tot de bevoegdheid inzake rationeel energiegebruik waarvoor de gewesten in ieder geval bevoegd zijn, werd het aspect "handelspraktijken" als argument genomen".

3.1. Uit het voorgaande moet blijken dat de bevoegdheidsverdeling in deze aangelegenheid complex is en aanleiding geeft tot talrijke moeilijkheden bij het op elkaar afstemmen van beide regelingen - eensdeels de federale en anderdeels de gewestelijke. De ontwerpen zullen onvermijdelijk tot een toestand aanleiding geven waarbij de federale overheid en de gewestelijke overheid zich op een

.../...

zelfde terrein begeven. De stellers van de ontwerpen blijken zich daar overigens goed van bewust geweest te zijn, zoals onder meer blijkt uit de verklaring van de gemachtigde van de regering sub 2, uit de verwijzing in het negende lid van de aanhef van het ontwerp L. 24.668/1 naar het advies van de overleggroep Staat-Gewesten voor Energie (afgekort ENOVER) (1), en uit de rol die de artikelen 2, 18°, 8, 10, eerste lid, en 11, § 5, van hetzelfde ontwerp toebedelen aan de voornoemde overleggroep.

3.2. Bovendien moet, wat de voorliggende ontwerpen betreft, vastgesteld worden dat de implementatie van de richtlijn 92/42/EEG omzeggens geen enkele beleidsruimte laat aan de overheden die, in de interne rechtsorde, belast zijn met de omzetting van de richtlijnbepalingen, dit omwille van hun louter technisch karakter en omwille van hun harmonisatiedoel inzake rendementseisen op het vlak van rationeel energieverbruik. Immers, indien de implementerende overheid zich zou verwijderen van de

(1) Zie artikel 1 van het samenwerkingsakkoord van 18 december 1991 tussen de Staat, het Waalse Gewest, het Vlaamse Gewest en het Brusselse Gewest m.b.t. de coördinatie van de activiteiten i.v.m. energie (B.S., 26 februari 1992). Deze overleggroep is een permanente werkgroep opgericht in het kader van de Interministeriële Conferentie economie en energie, bedoeld in de omzendbrief van 12 september 1995 betreffende de interministeriële conferenties, genomen ter uitvoering van het protocol van 31 maart 1992 tot regeling van de onderscheiden vormen van medewerking tussen de Regering en de Executieven, met toepassing van artikel 31bis, eerste lid, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals ingevoegd bij de wet van 16 juni 1989.

technische inhoud van de voornoemde richtlijn, dan is het gevaar niet denkbeeldig dat hierdoor technische belemmeringen in het leven worden geroepen.

4. In het licht van wat voorafgaat en met het oog op de rechtszekerheid en de efficiëntie van de implementatie, zou het dan ook aanbeveling verdienen dat - in plaats van gebruik te maken van de vorm van samenwerking met de Gewesten welke de stellers van het ontwerp blijkbaar op het oog hebben, doch welke niet van aard is het zoëven opgeworpen bevoegdheidsprobleem op te lossen of te voorkomen (1) - toepassing zou worden gemaakt van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Dat houdt in dat de federale overheid met de Gewesten een samenwerkingsakkoord kan sluiten dat onder meer betrekking kan hebben "op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden".

(1) Het voornoemde samenwerkingsakkoord van 18 december 1991 - overigens niet bekrachtigd door de respectieve wetgevers - bepaalt er zich slechts toe een overleggroep te installeren waarvan de bevoegdheid, luidens artikel 10 van die overeenkomst, alleen maar betrekking heeft op het uitbrengen van adviezen, voorstellen en aanbevelingen ... onverminderd het recht tot hoger beroep door een Minister of Staatssecretaris die de energie in zijn bevoegdheid heeft of door de Interministeriële conferentie economie en energie. De activiteiten van een dergelijke overleggroep kunnen dan ook bezwaarlijk worden aangemerkt als het juiste instrument om richtlijnbepalingen in de interne rechtsorde te laten omzetten door twee van elkaar te onderscheiden overheden.

Alleen dit laatste procédé van samenwerking kan voldoende garanties bieden voor de in de ontworpen regeling beoogde bestaanbaarheid met de bevoegdheidsverdelende regels. In dat akkoord zouden de federale overheid en de Gewesten de verbintenis kunnen aangaan om de in de ontwerpen vervatte regeling - waarvan het doel, de inhoud en de middelen in het akkoord zouden worden opgenomen - samen te realiseren. Tevens zou ook de te volgen procedure kunnen worden uitgestippeld volgens welke ieder van de partijen haar aandeel in de verwezenlijking van de beoogde implementatie van de richtlijn 92/42/EEG zou leveren (1).

5. Rekening houdende met de hiervoren gemaakte bezwaren en suggesties, is een artikelgewijs onderzoek van de tekst van de ontwerpen vooralsnog voorbarig.

(1) Zie voor een analoge suggestie van de afdeling wetgeving van de Raad van State, het advies over een wetsvoorstel "tot opslorping van de structurele werkloosheid en herintegratie van langdurige werklozen", Gedr. St., Kamer, 1988-1989, nr. 590/2.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DES PROJETS.

1. Les projets soumis pour avis au Conseil d'Etat ont pour objet de mettre en oeuvre la directive 92/42/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant les exigences de rendement pour les nouvelles chaudières à eau chaude alimentées en combustibles liquides ou gazeux, modifiée par la directive 93/68/CEE du 22 juillet 1993. Les projets se substituent, respectivement, à l'arrêté royal du 11 mars 1988 relatif aux exigences en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie auxquelles doivent satisfaire les générateurs de chaleur et à l'arrêté ministériel du 14 mars 1988 fixant les mesures d'exécution de l'arrêté royal du 11 mars 1988 relatif aux exigences en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie auxquelles doivent satisfaire les générateurs de chaleur, en ce qui concerne la désignation de normes belges et l'agrément de laboratoires d'essai (1).

(1) Ces arrêtés tendaient, à l'époque, à la mise en oeuvre de la directive 78/170/CEE du Conseil du 13 février 1978 portant sur la performance des générateurs de chaleur utilisés pour le chauffage de locaux et la production d'eau chaude dans les immeubles non industriels neufs ou existants ainsi que sur l'isolation de la distribution de chaleur et d'eau chaude sanitaire dans les nouveaux immeubles non industriels, modifiée par la directive 82/885/CEE du 10 décembre 1982. Si la directive 78/170/CEE précitée imposait aux Etats membres l'obligation de prendre les mesures nécessaires afin de s'assurer que chaque appareil de chauffage satisfasse à des taux minimum de rendement, sa mise en oeuvre dans les divers ordre juridiques nationaux a donné lieu à la fixation de niveaux de rendement très différents d'un Etat membre à l'autre (voir le onzième considérant de la directive 92/42/CEE).

2. Selon son article 4, le projet L. 24.668/1 instaure une interdiction générale pour les fabricants de mettre sur le marché des appareils et des chaudières (1) qui ne satisfont pas aux exigences de rendement visées à l'article 5 du projet et qui ne sont pas munis du marquage CE prévu à l'article 6 du projet. Les articles 7 à 9 du projet concernent l'examen de la conformité des appareils et chaudières considérés aux exigences posées par le projet, ainsi que les conditions d'agrément pour les organismes de contrôle et les laboratoires d'essai, qui doivent veiller à cette conformité. L'article 10 du projet autorise le ministre compétent à prendre la décision d'instituer un système spécifique de labels permettant d'identifier clairement les performances énergétiques des chaudières. L'article 11 du projet règle la procédure de surveillance, de constatation et de répression des infractions aux dispositions du projet.

2.2. Le projet L. 24.669/1 concerne les conditions d'agrément des organismes de contrôle et des laboratoires d'essai qui doivent veiller à la conformité des appareils et chaudières aux exigences prévues par le projet L. 24.668/1.

(1) Selon l'article 1er du projet, sont uniquement visées les nouvelles chaudières à eau chaude alimentées en combustibles liquides ou gazeux, d'une puissance nominale égale ou supérieure à 4 kW et égale ou inférieure à 400 kW. Pour les appareils et chaudières d'une puissance nominale supérieure à 400 kW, les exigences de rendement visées à l'arrêté royal du 11 mars 1988 restent d'application.

3. Les deux projets s'avèrent invoquer une double base légale. Dans leur préambule, ils se réfèrent, d'une part, à l'article 3 de la loi du 20 juillet 1990 concernant l'accréditation des organismes de certification et de contrôle, ainsi que des laboratoires d'essai, et, d'autre part, à l'article 14 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information du consommateur. L'arrêté royal susvisé du 11 mars 1988 et son arrêté ministériel d'exécution du 14 mars 1988 s'appuient également sur un double fondement légal, notamment sur l'article 12, 1^o, 3^o et 6^o, de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce, actuellement abrogé par la loi susvisée du 14 juillet 1991, et sur l'article 184 de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, disposition qui prévoyait la mise au point d'un programme d'utilisation rationnelle de l'énergie et de conservation de l'énergie et autorisait le Roi à fixer des normes sur la base de ce programme.

COMPETENCE.

1.1. Les présents projets font suite à la directive 92/42/CEE du 21 mai 1992 susvisée, qui fut prise en exécution de l'article 100A du Traité CE, inséré par l'Acte unique européen des 17-28 février 1986. Cette directive vise, par l'élimination des entraves techniques en matière de rendement des chaudières, à contribuer à la réalisation du marché intérieur européen.

.../...

Il n'en demeure pas moins que, dans la mesure où elle vise à faire établir des exigences de rendement auxquelles les nouvelles chaudières à eau chaude alimentées en combustibles liquides ou gazeux doivent satisfaire pour être mises sur le marché ou en service, la directive a pour but immédiat de prendre une mesure en vue de promouvoir l'efficacité énergétique dans la Communauté. La véritable finalité (1) ressort largement des considérants qui précèdent les dispositions de la directive (2) et de son article premier (3).

Dans le droit fil de cet objectif, l'article 4 du projet L. 24.668/1 établit comme règle fondamentale

-
- (1) Voir M. VAN DAMME, "Het Europees Gemeenschapsrecht in de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State", SEW, 44e année, n° 2, févr. 1996, p. 61 et la note citée à cet endroit :

"De finaliteit van een richtlijn kan een belangrijke instrumentele waarde hebben in het kader van de interne bevoegdheidsproblematiek, in die zin dat, in functie van het eigenlijk oogmerk van de richtlijn, de implementatie ervan zaak is van de federale wetgever dan wel van de decreetgever".

- (2) Voir les premier, troisième, quatrième, cinquième, treizième et dernier considérants de la directive visée.
- (3) L'article premier de la directive s'énonce comme suit : "La présente directive, constituant une action dans le cadre du programme SAVE relatif à la promotion de l'efficacité énergétique dans la Communauté, détermine les exigences de rendement applicables aux nouvelles chaudières à eau chaude alimentées en combustibles liquides ou gazeux, d'une puissance nominale égale ou supérieure à 4 kilowatts et égale ou inférieure à 400 kilowatts, ci-après dénommées "chaudières"".

.../...

qu'aucune chaudière, ni aucun appareil ne peut être mis sur le marché s'il n'a pas été satisfait aux exigences de cet arrêté.

Lus en ce sens, les projets concernent essentiellement l'utilisation rationnelle de l'énergie, matière pour laquelle l'autorité régionale est devenue compétente en vertu de l'article 6, § 1er, VII, h), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, inséré par l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1988.

1.2. La compétence régionale relative à l'utilisation rationnelle de l'énergie est toutefois soumise à une double restriction.

1.2.1. Certaines dispositions des présents projets règlent des matières qui relèvent de l'autorité fédérale, notamment les pratiques du commerce et la normalisation (1). Tel est notamment le cas pour ces dispositions des projets qui ont plus spécifiquement trait au marquage et au contrôle des appareils et chaudières concernés (2).

1.2.2. Les Régions doivent en outre exercer leur compétence dans le respect, d'une part, des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de

(1) Voir l'article 6, § 1er, VI, dernier alinéa, 4^o et 9^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, remplacé par la loi spéciale du 8 août 1988.

(2) Voir notamment les articles 6 à 8 et 10 du projet L. 24.668/1 et pratiquement toutes les dispositions du projet L. 24.669/1.

la liberté de commerce et d'industrie et, d'autre part, du "cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire" tel qu'il est établi par la loi ou en vertu de celle-ci et par les traités internationaux ou en vertu de ceux-ci (1) (2).

2. En ce qui concerne la question de la compétence qui fonde les projets, le délégué du gouvernement a donné à l'auditeur-rapporteur l'explication suivante :

"Het principe van de gewestelijke bevoegdheid inzake rationeel energiegebruik voorzien door artikel 6, § 1, VII, h, van de bijzondere wet op de hervorming der instellingen wordt niet betwist. Dat is trouwens de reden waarom deze ontwerpen grondig werden besproken bij de ENOVER-groep die werd opgericht door artikel 1 van het Samenwerkingsakkoord van 18 december 1991 en waarom genoemde ontwerpen deze groep betrekken bij de toepassing van de besluiten.

De tussenkomst van de federale overheid in deze materie wordt gerechtvaardigd door de federale bevoegdheden inzake economie en in het bijzonder door artikel 6, § 1, VI, 4de lid, 4°, krachtens hetwelk de nationale overheid als enige bevoegd is voor het recht

(1) Voir l'article 6, § 1er, VI, alinéas trois et quatre, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été remplacé par la loi spéciale du 8 août 1988 : à cette fin, l'autorité fédérale est compétente pour fixer les règles générales en matière, entre autres, de protection des consommateurs.

(2) Voir A. ALLEN, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1995, p. 362 et les notes de bas de page citées à cet endroit.

inzake de handelspraktijken (en krachtens 9° van dezelfde bepaling ook voor de normalisatietechnieken).

Aangezien de Europese richtlijnen die erop gericht zijn de technische handelsbelemmeringen op te heffen (zoals de richtlijn die België verplicht de initiatieven te nemen waarover deze ontwerpen handelen) door hun aard zelf een tussenkomst voorzien op het vlak van de commercialisering van uitrustingen, ging men ervan uit dat het aspect "handelspraktijken" hier essentieel was. Tevens kan worden opgemerkt dat de draagwijdte van de ontwerpen zich niet uitstrekt tot de controle van de verwarmingsketels die bij de gebruikers zijn geplaatst (een aspect dat trouwens ook aan bod komt in de Europese richtlijnen) aangezien men ervan uitging dat deze controle (die plaatsvindt na de commercialisering) enkel behoorde tot de bevoegdheid van de Gewesten. Verder was er nog de praktische kant van de zaak waardoor de gewestelijke overheden zonder veel moeilijkheden de voorgestelde formule hebben aanvaard : het zou moeilijk zijn enkel op het niveau van de Gewesten een wetgeving te creëren die, krachtens een Europese richtlijn, de commercialisering in België van de betrokken toestellen moet regelen. In dat opzicht zou men geneigd zijn te stellen dat het hier gaat over een van de aangelegenheden die "wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven" in de zin van artikel 6, § 1, VII, 2de lid, van de bijzondere wet op de hervorming der instellingen. Aangezien deze bepaling echter interpretatieproblemen stelt en het hier gaat over een aangelegenheid die hoofdzakelijk behoort tot de bevoegdheid inzake rationeel energiegebruik waarvoor de gewesten in ieder geval bevoegd zijn, werd het aspect "handelspraktijken" als argument genomen".

3.1. Il résulte de ce qui précède que la répartition des compétences dans cette matière est complexe et donnera lieu à de nombreuses difficultés lors de l'harmonisation des deux régimes : le fédéral d'une part et le régional d'autre part. Les projets conduiront inévitablement à une situation où

.../...

l'autorité fédérale et l'autorité régionale interviendront dans le même domaine. Les auteurs des projets paraissent d'ailleurs en avoir été bien conscients, comme le révèlent notamment la déclaration du délégué du gouvernement reproduite sous 2, la référence à l'avis du groupe de concertation Etat-Régions pour l'Energie (en abrégé ENOVER) (1) dans le neuvième alinéa du préambule du projet L. 24.668/1 et le rôle que les articles 2, 18°, 8, 10, alinéa 1er, et 11, § 5, du même projet attribuent au groupe de concertation précité.

3.2. En outre, en ce qui concerne les présents projets, force est de constater que la mise en oeuvre de la directive 92/42/CEE ne laisse pratiquement aucune marge de manoeuvre politique aux autorités qui, dans l'ordre juridique interne, sont chargées de transposer les dispositions de la directive, et ce en raison de leur caractère purement technique et de leur objectif d'harmonisation en matière d'exigences de rendement sur le plan de l'utilisation rationnelle de l'énergie. En effet, si l'autorité chargée de la mise en oeuvre, s'éloigne de la teneur technique de la

(1) Voir l'article 1er de l'accord de coopération du 18 décembre 1991 entre l'Etat, la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise relatif à la coordination des activités liées à l'énergie (M.B. du 26 février 1992). Ce groupe de concertation est un groupe de travail permanent créé dans le cadre de la Conférence interministérielle économie et énergie, visée dans la circulaire du 12 septembre 1995 relative aux conférences interministérielles, prise en exécution du protocole du 31 mars 1992 réglant les différentes formes de collaboration entre le Gouvernement et les Exécutifs, en application de l'article 31bis, alinéa 1er, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, inséré par la loi du 16 juin 1989.

directive précitée, le risque est alors réel d'assister à l'apparition d'entraves techniques.

4. A la lumière de ce qui précède et en vue de la sécurité juridique et de l'efficacité de la mise en oeuvre, il serait dès lors recommandé de faire application de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, au lieu de recourir à la forme de coopération qui est manifestement visée par les auteurs du projet mais qui n'est pas de nature à résoudre ou à prévenir le problème de compétence qui vient d'être soulevé (1). Cela implique que l'autorité fédérale peut conclure avec les Régions un accord de coopération qui peut notamment avoir trait "à l'exercice conjoint de compétences propres".

Seul ce dernier procédé de coopération peut offrir des garanties suffisantes en ce qui concerne la compatibilité avec les règles répartitrices de compétences, visée dans la réglementation en projet. Dans cet accord, l'autorité fédérale et les Régions pourraient prendre l'engagement

(1) L'accord de coopération du 18 décembre 1991 précité - qui n'a d'ailleurs pas été sanctionné par les législateurs respectifs - se borne uniquement à instituer un groupe de concertation dont la compétence se limite, aux termes de l'article 10 de cet accord, à émettre des avis, propositions et recommandations ... sans préjudice du droit d'évocation par un Ministre ou un Secrétaire d'Etat ayant l'énergie dans ses attributions ou par la Conférence interministérielle économie et énergie. Les activités d'un tel groupe de concertation peuvent dès lors être difficilement regardées comme étant l'instrument adéquat pour faire transposer des dispositions d'une directive dans l'ordre juridique interne par deux autorités distinctes.

de réaliser ensemble la réglementation qui est contenue dans les projets et dont l'objet, la teneur et les moyens figureraient dans l'accord. Cet accord pourrait également définir la procédure à suivre, selon laquelle chacune des parties apporterait sa contribution à la réalisation de la mise en oeuvre visée de la directive 92/42/CEE (1).

5. Compte tenu des objections et suggestions formulées ci-dessus, un examen article par article du texte des projets est pour l'heure prématuré.

(1) Voir pour une suggestion analogue de la section de législation du Conseil d'Etat, l'avis relatif à un projet de loi "visant à assurer la résorption du chômage structurel et la réinsertion des chômeurs de longue durée", Doc. parl., Chambre, 1988-1989, n° 590/2.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst werd
nagezien onder toezicht van de
H. J. DE BRABANDERE.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. P. DEPUYDT, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toegelicht door
de H. J. DRIJKONINGEN, referenda-
ris.

La concordance entre la version
néerlandaise et la version françai-
se a été vérifiée sous le contrôle
de M. J. DE BRABANDERE.

Le rapport a été présenté par
M. P. DEPUYDT, auditeur. La note
du Bureau de coordination a été
rédigée et exposée par
M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.