

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 33.765/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 33.765/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 2 juli 2002 door de Minister van Economie verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de normalisatie", heeft op 10 oktober 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, le 2 juillet 2002, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "relative à la normalisation", a donné le 10 octobre 2002 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot een aanpassing van het institutionele kader van de normalisatie in België, uitgaande van de omschrijving die van het begrip "norm" wordt gegeven in de richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften.

Er wordt een einde gesteld aan het bestaan van het Belgisch Instituut voor Normalisatie, dat wordt vervangen door een "Bureau voor Normalisatie" (hierna "Bureau" genoemd), dat wordt opgericht als een autonome instelling met rechtspersoonlijkheid en dat wordt gerangschikt onder de instellingen van categorie C, bedoeld in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

Het ontwerp omschrijft de opdrachten van het Bureau en voorziet in de oprichting van "normalisatiecommissies" die, binnen het Bureau, normalisatiewerkzaamheden in een bijzonder gebied kunnen uitvoeren. Het ontwerp regelt voorts de financiering van het Bureau en bevat een aantal basisregels met betrekking tot de boekhouding ervan. De beheersorganen van het Bureau zijn het Directiecomité en de Raad van Bestuur, waarvan het ontwerp de bevoegdheden, de samenstelling en de werking regelt.

Bij het Ministerie van Economische Zaken (lees : Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie ⁽¹⁾) wordt een Hoge Raad voor Normalisatie opgericht (hierna "Hoge Raad" genoemd), die als opdracht heeft "hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek van de Minister, adviezen te verstrekken aangaande alle kwesties die betrekking hebben op het beleid en de ontwikkeling van de nationale en internationale normalisatie". Het ontwerp regelt de samenstelling en de werking van die raad.

⁽¹⁾ Waar nodig dient telkens van die dienst, en niet van het Ministerie van Economische Zaken, melding te worden gemaakt in het ontwerp (zo bijvoorbeeld in artikel 11, § 1, 1°).

VOORAFGAANDE OPMERKING

Het ontwerp bevat een aantal artikelen waarin personeelsaangelegenheden worden geregeld, waarover syndicale onderhandelingen dienen plaats te vinden met toepassing van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel (zie de artikelen 15, vierde lid, 18 en 19 van het ontwerp). Uit de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, meegedeelde documenten blijkt niet dat dergelijke onderhandelingen plaats hebben gevonden. De hiernavolgende opmerkingen worden derhalve geformuleerd onder het voorbehoud dat de wettelijk voorgeschreven syndicale onderhandelingen hebben plaatsgehad of alsnog worden georganiseerd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Ermee rekening houdend dat de draagwijdte van de ontworpen regeling in essentie beperkt blijft tot een herstructurering van het institutionele kader van de normalisatie, wordt ter overweging gegeven om het te algemeen geformuleerde opschrift van het ontwerp te vervangen als volgt :

"Ontwerp van wet tot herstructurering van het Belgische normalisatiesysteem".

Artikelen 2 en 3

1. Gelet op de draagwijdte van de artikelen 2 en 3 van het ontwerp vervangen in het opschrift van hoofdstuk II het woord "Normalisatie" door de woorden "Algemene bepalingen".

2. De memorie van toelichting doet ervan blijken dat het de bedoeling is om de omschrijving van het begrip "norm", zoals die voorkomt in artikel 1, lid 4, van de richtlijn 98/34/EG, over te nemen in het ontwerp. Rekening houdend met die bedoeling, wordt de redactie van artikel 2, 1°, van het ontwerp, beter aangepast als volgt :

"1° norm : een technische specificatie die door een erkende instelling met normatieve activiteiten voor herhaalde of voortdurende toepassing is goedgekeurd, waarvan de inachtneming niet verplicht is en die tot één van de categorieën van normen behoort, bedoeld in artikel 1, lid 4, van de richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften;"

3. In artikel 2, 3°, wordt een omschrijving gegeven van het begrip "sectorale operator". In het ontwerp wordt evenwel ook het begrip "sectorale normalisatieoperator" gebruikt. Indien deze beide begrippen dezelfde inhoud hebben, zou een meer uniforme terminologie moeten worden gehanteerd.

4. Het verdient aanbeveling om de lijst met definities in artikel 2 aan te vullen met een aantal begrippen die in het ontwerp worden gebruikt, zoals de begrippen "normalisatieprogramma" (artikel 6) en "ontwerpnorm" (niet : "normontwerp", zoals in de artikelen 5, 3°, en 7 en 17, 4° van het ontwerp). Daarbij kan inspiratie worden gevonden in de omschrijving van de betrokken begrippen in artikel 1 van de richtlijn 98/34/EG.

5. De memorie van toelichting doet ervan blijken dat artikel 3 van het ontwerp een beginsel beoogt te bevestigen dat reeds in de Belgische regelgeving wordt gehuldigd, namelijk in artikel 7 van het koninklijk besluit van 30 juli 1976 betreffende de bekrachtiging of de registratie van de door het Belgisch instituut voor normalisatie openbaar gemaakte normen. De herkenbaarheid van de ontworpen regeling zou er

.../...

derhalve mee zijn gediend indien bij de redactie van de Nederlandse tekst van artikel 3 de terminologie zou worden gebruikt die reeds in het genoemde koninklijk besluit van 30 juli 1976 voorkomt, door te schrijven :

"Art. 3. Normen geven de regels van goed vakmanschap weer die, op het ogenblik dat ze worden aangenomen, gelden voor een bepaald product, een bepaald procédé of een bepaalde dienst".

Artikel 4

1. Men vervange in de Nederlandse tekst van artikel 4, tweede lid, de woorden "een autonoom organisme dat" door de woorden "een autonome instelling die" en men schrijve voorts in dat lid "die haar zetel heeft" in plaats van "dat zijn zetel heeft".

2. Artikel 4, vierde lid, van het ontwerp strekt tot het wijzigen van artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, en moet derhalve worden opgenomen in hoofdstuk V, "Opheffings-, wijzigings- en slotbepalingen".

Tevens kan de gelegenheid te baat worden genomen om in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954, onder B, de vermelding van het Belgisch Instituut voor Normalisatie te schrappen.

Artikel 5

1. Sommige van de opdrachten van het Bureau, die in artikel 5 van het ontwerp worden opgesomd, worden hernomen in artikel 17, dat de opdrachten van de Raad van Bestuur van het Bureau omschrijft. Dergelijk procédé verdient geen aanbeveling omdat het de vraag doet rijzen welk orgaan binnen het Bureau belast is met de opdrachten die in

.../...

artikel 5 worden vermeld, doch die verder in het ontwerp niet meer worden hernomen, en omdat erdoor geen duidelijk inzicht in het precieze takenpakket van het Bureau wordt geboden. In ieder geval moet worden vermeden dat onzekerheid bestaat omtrent het orgaan dat binnen het Bureau dient in te staan voor een bepaalde opdracht.

2. De zinsnede "In het kader van het door de Minister vastgestelde beleid inzake normalisatie", in de inleidende zin van artikel 5 van het ontwerp, moet worden geschrapt, omdat ermee de indruk wordt gewekt dat de minister wijzigingen zou kunnen aanbrengen in de bij wet vast te stellen opdrachten van het Bureau.

3. In de Nederlandse tekst van artikel 5, 3°, vervange men het woord "normontwerpen" door het woord "ontwerpnormen". Dezelfde aanpassing moet gebeuren in de Nederlandse tekst van de artikelen 7 en 17, 4°.

4. Op het einde van de Nederlandse tekst van artikel 5, 10°, schrijve men : "... volgens de nadere regelen door de Koning bepaald in een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad;".

In de Nederlandse tekst van artikel 5, 11°, dient te worden geschreven : "... in een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad" in plaats van "... door een in de Ministerraad overlegd besluit" ⁽²⁾.

5. In artikel 5, 11°, wordt melding gemaakt van een taak "in verband met ... de certificatie". Deze taak zou duidelijker moeten worden omschreven door, hetzij een inhoudelijke omschrijving van het begrip "certificatie", hetzij een verwijzing naar een bestaande normatieve tekst waarin de beoogde "certificatie" wordt gedefinieerd.

⁽²⁾ De redactie van nog andere artikelen van het ontwerp (zoals bijvoorbeeld die van artikel 15, tweede lid) dient in dezelfde zin te worden aangepast.

Artikel 6

Het begrip "economische en maatschappelijke partners" is te vaag en zou, minstens in de memorie van toelichting, moeten worden verduidelijkt.

Artikel 8

1. In verband met het bepaalde in artikel 8, eerste lid, wordt in de memorie van toelichting het volgende gesteld :

"Het (Bureau) ziet er op toe dat de belanghebbende partijen via de normalisatiecommissies bij het normalisatiewerk betrokken worden".

Artikel 8, eerste lid, van het ontwerp, verplicht het Bureau ertoe alles in het werk te stellen opdat "de belangrijkste betrokken partijen" in de normalisatiecommissies zouden zijn vertegenwoordigd. In vergelijking met wat in de memorie van toelichting wordt gesteld, wordt in de tekst van het ontwerp aan het Bureau de bevoegdheid gegeven om te bepalen welke van de "betrokken partijen" belangrijk genoeg kunnen worden geacht om in de normalisatiecommissies te worden vertegenwoordigd. Afgezien van de vaststelling dat de memorie van toelichting en de tekst van artikel 8, eerste lid, van het ontwerp op dat punt beter op elkaar dienen te worden afgestemd, rijst de vraag op grond van welke criteria het Bureau zal oordelen dat een partij belangrijk genoeg is om in de normalisatiecommissies te worden vertegenwoordigd.

2. Op het einde van artikel 8, tweede lid, is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst waar in de Nederlandse tekst het woord "nuttig" voorkomt en in de Franse tekst het woord "nécessaires" wordt gebruikt. Deze discordantie moet worden weggewerkt.

Artikel 9

Artikel 9, eerste lid, bepaalt dat de normalisatiecommissies bij hun technische normalisatiewerkzaamheden operatoren betrekken "die hiervoor in een of meerdere sectoren de nodige bekwaamheid bezitten". Uit de memorie van toelichting lijkt te moeten worden afgeleid dat de betrokken operatoren daarvoor over een specifieke erkenning vanwege het Bureau moeten beschikken. Vraag is of zulks voldoende duidelijk blijkt uit de tekst van het ontwerp.

Artikel 10

Om taalkundige redenen dienen op het einde van de Nederlandse tekst van artikel 10 de woorden "volgens de modaliteiten die door de Koning worden vastgesteld" te worden vervangen door de woorden "overeenkomstig de nadere regelen die door de Koning worden vastgesteld".

Artikel 11

1. In de inleidende zin van artikel 11, § 1, dienen de woorden "in het bijzonder" te worden geschrapt.

2. Luidens artikel 11, § 1, 2°, wordt het Bureau gefinancierd door "de door de Koning opgelegde retributies om bepaalde normalisatieprogramma's van algemeen nut te financieren". Uit het ontwerp valt niet af te leiden of - het gebruik van de term "retributie" ten spijt - de betrokken vorm van financiering effectief het karakter van een retributie heeft, dan wel moet worden beschouwd als een belasting. Het onderscheid tussen een retributie en een belasting heeft nochtans belangrijke gevolgen op het vlak van, onder meer, de bevoegdheid die aan de Koning door de wetgever kan worden gedelegeerd om bepaalde aspecten ervan te regelen.

Aangenomen wordt dat een financiële heffing als een retributie en niet als een belasting moet worden getypeerd, ingeval deze een geldelijke vergoeding is van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd. Er moet dus een vergoeding van kosten zijn en die kosten moeten veroorzaakt zijn door een aan de individuele heffingsplichtige bewezen dienst. Bovendien dient een redelijke verhouding te bestaan tussen, enerzijds, de waarde van de bewezen dienst en, anderzijds, de gevorderde retributie : bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt ze van fiscale aard ⁽³⁾.

Bij een belasting dient de wetgever overeenkomstig artikel 170 van de Grondwet zelf alle wezenlijke elementen vast te stellen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtigen kan worden bepaald, zoals die betreffende de grondslag, de aanslagvoet en de eventuele vrijstellingen. Bij een retributie echter kan de wetgever zich ertoe beperken de gevallen te regelen waarin deze verschuldigd is en door wie deze verschuldigd is. Hij kan de nadere regeling van andere elementen van de heffing, zoals die betreffende het bedrag en de grondslag, opdragen aan de Koning.

Uit wat voorafgaat volgt dat, zelfs indien wordt aangenomen dat de in artikel 11, § 1, 2°, bedoelde wijze van financiering van het Bureau een retributie betreft, de wetgever zelf minstens dient aan te geven in welke gevallen en door wie de retributie is verschuldigd. Komt de in artikel 11, § 1, 2°, geregelde financieringswijze integendeel neer op het invoeren van een belasting, dan gebiedt het in artikel 170 van de Grondwet opgenomen legaliteitsbeginsel dat in de wet zelf alle hiervoren vermelde essentiële elementen van de belasting worden geregeld.

In ieder geval is de delegatiebepaling van artikel 11, § 1, 2°, zoals die nu is geredigeerd, te weinig afgebakend om in overeenstemming te kunnen worden geacht met, al naargelang het om een retributie of een belasting gaat, respectievelijk de artikelen 173 en 170 van de Grondwet.

⁽³⁾ Ook is al vereist geworden dat het gebruik van de dienst vrijwillig gebeurt opdat er van een retributie gewag zou kunnen worden gemaakt (zie o.m. Arbitragehof, nr. 21/97 van 17 april 1997, A.2.1.3.).

3. Het is niet duidelijk aan welke wijze van financiering, zoals omschreven in artikel 11, § 1, precies wordt gerefereerd wanneer in artikel 11, § 2, melding wordt gemaakt van "de technische en financiële bijdragen aan de door het Bureau vastgestelde programma's (lees : "normalisatieprogramma's)". Ter wille van de duidelijkheid zou de terminologie die in artikel 11, § 2, wordt gebruikt, beter moeten worden afgestemd op die van artikel 11, § 1.

4. De in artikel 11, § 2, bedoelde bijdragen dienen in verhouding te staan "tot de belangen van alle betrokken partijen". In de memorie van toelichting wordt in dat verband verduidelijkt dat de bijdragen van de belanghebbende partijen "evenredig (zijn) met het werk nodig voor het opstellen van de normen", welk principe men - steeds volgens de memorie van toelichting - tot uitdrukking kan brengen door middel van de formule "no pay, no play". Rekening houdend met die verduidelijking zou de algemene verwijzing naar de "belangen" van de partijen, in de tekst van artikel 11, § 2, beter worden vervangen door de meer precieze omschrijving die men blijkens de memorie van toelichting op het oog heeft.

Artikel 12

De verwijzing naar de wet van 17 juli 1975 op de boekhouding van de ondernemingen ⁽⁴⁾, maakt het overbodig om het in artikel 12, § 1, eerste lid, van het ontwerp, vermelde principe te vermelden. Hiermee rekening houdend kan het volstaan om de paragraafsgewijze indeling van artikel 12 weg te laten ⁽⁵⁾ en het gehele artikel te redigeren als volgt :

⁽⁴⁾ In zowel de Nederlandse als de Franse tekst van artikel 12 van het ontwerp wordt het opschrift van de wet van 17 juli 1975 niet correct aangehaald.

⁽⁵⁾ Een indeling in paragrafen is in beginsel niet verantwoord als elke paragraaf uit slechts één lid bestaat.

"Art. 12. De boekhouding van het Bureau gebeurt overeenkomstig de bepalingen van de wet van 17 juli 1975 op de boekhouding van de ondernemingen en de uitvoeringsbesluiten ervan.

Het Bureau streeft een financieel evenwicht na" ⁽⁶⁾.

Artikel 13

Het woord "twee" is overbodig en wordt beter geschrapt.

Artikel 14

De stellers van het ontwerp kan ter overweging worden gegeven om in artikel 14 van het ontwerp te verwijzen naar de meer volledige regeling die in de artikelen 94 en 95 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit is opgenomen in verband met de invordering van schuldvorderingen als die bedoeld in artikel 14 van het ontwerp.

Artikel 15

1. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de leden van het Directiecomité hun functie bij het Bureau voltijds dienen uit te oefenen. Dit zou beter in de tekst van het ontwerp worden geëxpliciteerd.

2. De woorden "onder meer", in artikel 15, derde lid, zijn overbodig en zouden moeten vervallen.

⁽⁶⁾ In het tekstvoorstel werd de verwijzing naar het "financieel evenwicht" behouden, al valt die verwijzing veeleer als een richtlijn op te vatten en niet als een norm die, indien hij niet in het ontwerp zou worden opgenomen, niet van toepassing zou zijn.

3. Uit artikel 15, vierde lid, moet worden afgeleid dat de voorzitter en de leden van het Directiecomité op contractuele basis worden aangeworven. In de memorie van toelichting zou moeten worden aangegeven om welke objectieve en in redelijkheid verantwoorde redenen de wetgever het noodzakelijk acht om, in afwijking van de algemene regels die inzake de contractuele indienstneming van overheidspersoneel zijn vervat in artikel 4, § 1, van de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken, ten aanzien van de voorzitter en de leden van het Directiecomité in een afzonderlijke regeling op het vlak van de contractuele aanwerving te voorzien. Mochten immers geen dergelijke redenen bestaan, dan zou artikel 15, vierde lid, van het ontwerp niet in overeenstemming zijn met de grondwettelijke beginselen inzake gelijkheid en niet-discriminatie.

Artikel 16

1. In artikel 16, eerste lid, vervange men de woorden "de supervisie" door de woorden "het toezicht".

2. Het is de vraag of voldoende duidelijk is welke organisaties als "representatief" worden beschouwd in de zin van artikel 16, eerste lid, en of in dat verband geen nadere criteria moeten worden weergegeven of moet worden verwezen naar reeds bestaande regelgeving waarin de beoogde representativiteit nader wordt omschreven.

3. In artikel 16, tweede lid, wordt melding gemaakt van de benoeming van de leden. Van een voorzitter van de Raad van Bestuur wordt geen gewag gemaakt.

4. In artikel 16, tweede lid, moet worden geschreven "het aantal leden" in plaats van "het aantal".

.../...

5. Op het einde van artikel 16, tweede lid, wordt bepaald dat "de voorstellen tot aanstelling van de vertegenwoordigers die niet tot de openbare sector behoren worden opgesteld op basis van door de betrokken organisaties voorgelegde lijsten". Ermee rekening houdend dat het de Koning is die de leden van de Raad van Bestuur benoemt, is niet duidelijk wat onder de "voorstellen tot aanstelling" precies moet worden verstaan en aan wie die voorstellen moeten worden gedaan.

Artikel 17

1. Artikel 17 somt een aantal opdrachten van de Raad van Bestuur op. In dat verband kan worden verwezen naar de opmerking 1 bij artikel 5 van het ontwerp.

2. Ermee rekening houdend dat in artikel 10 van het ontwerp niet van een "aanneming" van normen gewag wordt gemaakt, kan men zich afvragen of op het einde van artikel 17, 5°, niet beter wordt geschreven "... van de normen vastgesteld ter uitvoering van de normalisatieprogramma's, bedoeld in artikel 10;".

Artikel 18

Artikel 18 verleent aan het Bureau de mogelijkheid om "voor al zijn personeelsbehoeften voor de hem toegekende opdrachten" personeel bij arbeidsovereenkomst aan te werven. Om de reden vermeld onder 3 van de bespreking van artikel 15 van het ontwerp, dienen ook met betrekking tot artikel 18 objectieve en in redelijkheid verantwoorde motieven te bestaan die kunnen rechtvaardigen waarom voor het personeel van het Bureau andere regels gelden op het vlak van de contractuele indienstneming dan bij andere categorieën van ambtenaren het geval is. Wat dat betreft kan men zich afvragen of de redenen die daarvoor in de memorie van toelichting worden opgegeven, voldoende verantwoorden dat in voorkomend geval ten aanzien van alle

.../...

personeelsleden van het Bureau in een afwijkende regeling wordt voorzien wat de contractuele indienstneming betreft.

Artikel 19

De draagwijdte van artikel 19, tweede lid - waarvan de redactie vooral in de Nederlandse tekst voor verbetering vatbaar is - dient te worden verduidelijkt, rekening houdend met de door de gemachtigde van de regering verstrekte uitleg. Volgens die uitleg zouden de personeelsleden van het af te schaffen Belgisch Instituut voor Normalisatie worden overgeheveld naar een voorlopig personeelskader bij de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie. De aldus overgeheveldde personeelsleden zouden de keuze krijgen tussen ofwel een tewerkstelling bij de genoemde Federale Overheidsdienst of bij een andere overheidsadministratie, ofwel een contractuele tewerkstelling bij het Bureau, in welk geval zij van ambtswege in verlof zouden worden geplaatst voor de duur van hun arbeidsovereenkomst, zoals aangegeven in artikel 19, tweede lid. De beschreven keuzemogelijkheid valt evenwel niet uit artikel 19 van het ontwerp af te leiden, zodat die bepaling op dat punt dient te worden aangevuld.

Artikel 21

Men redigere de laatste zin van artikel 21 als volgt : "De adviezen zijn openbaar".

Artikel 22

De leden van de Hoge Raad vertegenwoordigen diverse organisaties die evenwel niet of op een onvoldoende precieze wijze worden omschreven in artikel 22.

Kan men zich afvragen op welke wijze dient te worden uitgemaakt of een ondernemingsorganisatie al of niet behoort tot de "meest representatieve" in de zin van artikel 22, 2°, van het ontwerp, dan moet men daarentegen ervan uitgaan dat de in artikel 22, 4°, bedoelde leden blijkbaar alle werknemersorganisaties dienen te vertegenwoordigen, dus zowel de "meest representatieve" als de overige. De in artikel 22, 5°, bedoelde leden van de Hoge Raad vertegenwoordigen de "maatschappelijke belangenorganisaties", doch dat begrip is zo algemeen dat eronder organisaties kunnen worden begrepen die van een geheel andere aard zijn dan de organisaties inzake milieubescherming waaraan in de memorie van toelichting - weliswaar bij wege van voorbeeld - wordt gerefereerd.

Uit wat voorafgaat mag blijken dat de samenstelling van de Hoge Raad op een weinig nauwkeurige wijze wordt geregeld en dat het ontwerp op dat punt zou moeten worden gepreciseerd.

Artikel 23

Men vervange in de Nederlandse tekst van artikel 23 het woord "herroept" door het woord "ontslaat".

Artikel 24

1. Het principe van de plaatsvervanging, dat nu voor het eerst uit artikel 24 valt af te leiden, zou ook in artikel 22 van het ontwerp moeten worden vermeld, aangezien in die bepaling de samenstelling van de Hoge Raad wordt geregeld.

2. Het begrip "betrokken instanties", in artikel 24, refereert allicht aan de organisaties die worden opgesomd in artikel 22. Vraag is evenwel welke de "betrokken

instanties" zullen zijn ingeval van de benoeming van de leden "uit de wetenschappelijke middens" (zie artikel 22, 1°, van het ontwerp).

3. Het is onduidelijk waarop wordt gedoeld met de woorden "volgens dezelfde modaliteiten" (lees : volgens dezelfde regels).

Artikel 25

1. Men vervange in de Nederlandse tekst van artikel 25, tweede lid, het woord "verloopt" door de woorden "wordt beëindigd".

2. In artikel 25, derde lid, vervange men in de Nederlandse tekst het woord "aangeduid" door het woord "benoemd".

Artikelen 31 en 32

1. De artikelen 31 en 32 maken deel uit van hoofdstuk V, "Opheffings-, wijzigings- en slotbepalingen". Het betrokken hoofdstuk dient te worden aangevuld met een wijzigingsbepaling van artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 (zie opmerking 2 bij artikel 4).

De vermelding van het Belgisch Instituut voor Normalisatie dient ook te worden geschrapt in artikel 1, § 1, van de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken. Hoofdstuk V van het ontwerp moet daartoe met een afzonderlijke wijzigingsbepaling worden aangevuld.

2. Men redigere artikel 31 als volgt :

"De besluitwet van 20 september 1945 betreffende de normalisatie, gewijzigd bij de besluitwet van 28 februari 1947, wordt opgeheven".

PORTEE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

L'avant-projet de loi soumis pour avis entend adapter le cadre institutionnel de la normalisation en Belgique en se fondant sur la définition donnée à la notion de "norme" dans la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques.

Il est mis fin à l'existence de l'Institut belge de Normalisation qui est remplacé par un "Bureau de Normalisation" (dénommé ci-après "Bureau") créé en tant qu'organisme autonome ayant la personnalité juridique et classé parmi les organismes de la catégorie C, visés dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Le projet définit les missions du Bureau et prévoit la création de "commissions de normalisation" qui, au sein du Bureau, peuvent effectuer des travaux de normalisation dans un domaine particulier. Le projet règle ensuite le financement du Bureau et comprend un certain nombre de règles de base relatives à sa comptabilité. Les organes de gestion du Bureau sont le Comité de direction et le Conseil d'administration, dont le projet règle les compétences, la composition et le fonctionnement.

Il est créé auprès du Ministère des Affaires économiques (lire: Service public fédéral Economie, PME, Classes moyennes et Energie ⁽¹⁾) un Conseil supérieur de la Normalisation (dénommé ci-après "Conseil supérieur") qui a pour mission "de remettre, soit d'initiative, soit à la demande du Ministre, des avis au sujet de toutes les questions relatives à la politique et au développement de la normalisation, nationale et internationale." Le projet règle la composition et le fonctionnement de ce conseil.

⁽¹⁾ Dans le projet, il conviendra de faire chaque fois mention de ce service et non du Ministère des Affaires économiques (ainsi, à l'article 11, § 1^{er}, 1°, par exemple).

OBSERVATION PRELIMINAIRE

Le projet comprend un certain nombre d'articles réglant des matières concernant le personnel, qui doivent faire l'objet de négociations syndicales en application de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités (voir les articles 15, alinéa 4, 18 et 19 du projet). Il n'apparaît pas des documents communiqués au Conseil d'Etat, section de législation, que de telles négociations ont eu lieu. Les observations qui suivent sont dès lors formulées sous réserve que les négociations syndicales prescrites par la loi aient eu lieu ou soient encore organisées.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Compte tenu de ce que la portée de la réglementation en projet demeure essentiellement limitée à une restructuration du cadre institutionnel de la normalisation, il est suggéré de remplacer comme suit l'intitulé du projet formulé en termes trop généraux :

"Projet de loi portant restructuration du système belge de normalisation".

Articles 2 et 3

1. Vu la portée des articles 2 et 3 du projet, il convient, dans l'intitulé du chapitre II, de remplacer les mots "La normalisation" par les mots "Dispositions générales".

.../...

2. L'exposé des motifs fait apparaître que l'intention est de transcrire dans le projet la définition de la notion de "norme" figurant à l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la directive 98/34/CE. Compte tenu de cette intention, il vaut mieux adapter la rédaction de l'article 2, 1°, du projet comme suit :

"1° norme: une spécification technique approuvée par un organisme reconnu à activité normative pour application répétée ou continue, dont l'observation n'est pas obligatoire et qui relève de l'une des catégories de normes visées à l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques;"

3. L'article 2, 3°, donne une définition de la notion de "opérateur sectoriel". Néanmoins, le projet utilise également la notion de "opérateur sectoriel de normalisation". Si ces deux notions ont le même contenu, il conviendra d'employer une terminologie plus uniforme.

4. Il est recommandé de compléter la liste des définitions de l'article 2 par un certain nombre de notions utilisées dans le projet, comme "programme de normalisation" (article 6) et "projet de norme" (articles 5, 3°, 7 et 17, 4°, du projet). Les auteurs pourront s'inspirer de la définition donnée aux notions concernées par l'article 1^{er} de la directive 98/34/CE.

5. L'exposé des motifs indique que l'article 3 du projet vise à confirmer un principe déjà consacré dans la législation belge, à savoir à l'article 7 de l'arrêté royal du 30 juillet 1976 relatif à l'homologation ou l'enregistrement des normes rendues publiques par l'Institut belge de normalisation. La réglementation pourrait dès lors être mieux identifiée si, pour rédiger le texte néerlandais de l'article 3, l'on s'inspirait de la terminologie déjà employée dans l'arrêté royal du 30 juillet 1976 susvisé et l'on écrivait :

.../...

"Art. 3. Normen geven de regels van goed vakmanschap weer die, op het ogenblik dat ze worden aangenomen, gelden voor een bepaald product, een bepaald procédé of een bepaalde dienst".

Article 4

1. Dans le texte néerlandais de l'article 4, alinéa 2, il convient de remplacer les mots "een autonoom organisme dat" par "een autonome instelling die" et d'écrire ensuite dans cet alinéa "die haar zetel heeft" au lieu de "die zijn zetel heeft".

2. L'article 4, alinéa 4, du projet entend modifier l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et doit dès lors figurer dans le chapitre V, "Dispositions abrogatoires, modificatives et finales".

L'occasion peut être mise à profit pour supprimer la mention de l'Institut belge de Normalisation à l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954, au B.

Article 5

1. Certaines missions du Bureau, énumérées à l'article 5 du projet, sont répétées à l'article 17 qui définit les missions du Conseil d'administration du Bureau. Pareil procédé ne saurait être recommandé parce qu'il soulève la question de savoir quel organe, au sein du Bureau, est chargé des missions qui sont mentionnées à l'article 5 mais qui ne le sont plus dans la suite du projet et parce qu'il ne donne pas une vision claire de l'ensemble des tâches exactes du Bureau. Il convient en tout cas d'éviter qu'il y ait incertitude quant à savoir quelle est l'organe qui, au sein du Bureau, doit assurer une mission déterminée.

2. Le segment "Dans le cadre de la politique en matière de normalisation définie par le Ministre", dans la phrase introductive de l'article 5 du projet, doit être supprimé parce qu'il donne l'impression que le ministre pourrait apporter des modifications aux missions du Bureau qui sont fixées par la loi.

3. Dans le texte néerlandais de l'article 5, 3°, il convient de remplacer le mot "normontwerpen" par "ontwerpnormen". Il convient d'opérer la même adaptation dans le texte néerlandais des articles 7 et 17, 4°.

4. A la fin du texte néerlandais de l'article 5, 10°, il convient d'écrire: "... volgens de nadere regelen door de Koning bepaald in een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad;".

Dans le texte néerlandais de l'article 5, 11°, il y a lieu d'écrire : "... in een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad" au lieu de "... door een in de Ministerraad overlegd besluit" ⁽²⁾.

5. L'article 5, 11°, fait état d'une tâche "en rapport avec ... la certification". Cette tâche devrait être définie plus clairement, soit en décrivant le contenu de la notion de "certification", soit en faisant référence à un texte normatif existant qui définit la "certification" en question.

Article 6

La notion de "partenaires économiques et sociétaux" (lire : "sociaux") est trop vague et devrait être précisée, à tout le moins dans l'exposé des motifs.

Article 8

1. En ce qui concerne la disposition énoncée à l'article 8, alinéa 1^{er}, l'exposé des motifs porte ce qui suit :

⁽²⁾ La rédaction d'autres articles du projet (comme, par exemple, celle de l'article 15, alinéa 2) devra être adaptée dans le même sens.

"(Le Bureau) veille à ce que les parties intéressées aux travaux de normalisation considérés y soient associées au sein des commissions de normalisation".

L'article 8, alinéa 1^{er}, du projet oblige le Bureau à tout mettre en oeuvre pour que "les principales parties intéressées" soient représentées dans les commissions de normalisation. Par rapport à ce qui est énoncé dans l'exposé des motifs, le texte du projet habilite le Bureau à déterminer celles des "parties intéressées" qui peuvent être considérées comme étant suffisamment importantes pour être représentées dans les commissions de normalisation. Indépendamment du fait que l'exposé des motifs et le texte de l'article 8, alinéa 1^{er}, du projet doivent davantage s'accorder sur ce point, la question se pose de savoir sur la base de quels critères le Bureau estimera qu'une partie est suffisamment importante pour être représentée dans les commissions de normalisation.

2. A la fin de l'article 8, alinéa 2, on constate une discordance entre le texte français et le texte néerlandais, le texte français employant le mot "nécessaires" alors que le texte néerlandais utilise "nuttig". Cette discordance doit disparaître.

Article 9

L'article 9, alinéa 1^{er}, dispose que les commissions de normalisation associent à leurs travaux techniques de normalisation des opérateurs "possédant, à cet effet, dans un ou plusieurs domaines la compétence nécessaire". Il semble devoir être déduit de l'exposé des motifs que les opérateurs concernés doivent disposer, à cet égard, d'un agrément du Bureau. La question est de savoir si cela transparaît suffisamment du texte du projet.

Article 10

.../...

Pour des raisons de correction de la langue, il convient de remplacer, à la fin du texte néerlandais de l'article 10, les mots "volgens de modaliteiten die door de Koning worden vastgesteld" par "overeenkomstig de nadere regelen die door de Koning worden vastgesteld".

Article 11

1. Dans la phrase introductive de l'article 11, § 1^{er}, le mot "notamment" doit être supprimé.

2. Aux termes de l'article 11, § 1^{er}, 2°, le Bureau est financé par "les redevances imposées par le Roi pour financer certains programmes de normalisation d'intérêt général". Le projet ne permet pas de déterminer si - nonobstant l'emploi du terme "redevances" - la forme de financement concernée présente effectivement le caractère d'une redevance ou si elle doit être considérée comme un impôt. La distinction entre une redevance et un impôt a néanmoins des effets importants sur le plan, notamment, du pouvoir d'en régler certains aspects, qui peut être délégué au Roi par le législateur.

Il est admis qu'une perception financière doit être qualifiée de redevance et non d'impôt si elle constitue la rémunération pécuniaire d'un service accompli par l'autorité en faveur du redevable considéré en tant qu'individu. Il doit donc y avoir une rémunération de frais et ces frais doivent résulter d'un service fourni à titre individuel à un redevable. En outre, il doit exister un rapport raisonnable entre, d'une part, la valeur du service fourni et, d'autre part, la redevance demandée : à défaut d'une telle rémunération, la redevance perdrait son caractère rémunératoire et deviendrait de nature fiscale ⁽³⁾.

Dans le cas d'un impôt, le législateur doit, conformément à l'article 170 de la Constitution, déterminer lui-même tous les éléments essentiels sur la base desquels peut être établie la dette fiscale des contribuables, tels que ceux relatifs à l'assiette, au taux d'imposition et aux éventuelles exonérations. En ce qui concerne la redevance toutefois, le législateur peut se limiter à régler les cas dans lesquels elle est due et par qui elle l'est.

⁽³⁾ Encore qu'il faille que l'utilisation du service soit volontaire pour qu'il puisse être question d'une redevance (voir entre autres Cour d'arbitrage n° 21/97, A.2.1.3., 17 avril 1997).

Il peut laisser au Roi le soin de préciser d'autres éléments de la perception, tels que le montant et l'assiette.

Il résulte de ce qui précède que, même à supposer que le mode de financement du Bureau visé à l'article 11, § 1^{er}, 2°, concerne une redevance, le législateur doit à tout le moins indiquer lui-même dans quels cas et par qui la redevance est due. Si, au contraire, le mode de financement réglé à l'article 11, § 1^{er}, 2°, revient à instaurer un impôt, le principe de la légalité consacré à l'article 170 de la Constitution commande de régler dans la loi même tous les éléments essentiels de l'impôt, mentionnés ci-dessus.

En tout état de cause, la délégation prévue dans la version actuelle de l'article 11, § 1^{er}, 2°, n'est pas suffisamment circonscrite pour pouvoir être réputée conforme à l'article 173 ou à l'article 170 de la Constitution, selon qu'il s'agit respectivement d'une redevance ou d'un impôt.

3. On n'aperçoit pas à quel mode de financement, défini à l'article 11, § 1^{er}, renvoie au juste dans l'article 11, § 2, la mention "Les participations technique et financière aux programmes (lire : aux programmes de normalisation)". Dans un souci de clarté, il y aurait lieu d'aligner davantage la terminologie employée à l'article 11, § 2, sur celle de l'article 11, § 1^{er}.

4. Les participations visées à l'article 11, § 2, doivent être proportionnelles aux "intérêts de toutes les parties intéressées". L'exposé des motifs précise à ce propos que la contribution des parties intéressées est "proportionnelle à l'ampleur des travaux nécessaires (à l'élaboration des normes)", principe qui, toujours selon l'exposé des motifs, peut s'exprimer par la formule "no pay, no play". Eu égard à ces précisions, il serait préférable de remplacer le renvoi général aux "intérêts" des parties dans le texte de l'article 11, § 2, par la définition plus précise que, selon l'exposé des motifs, les auteurs du projet ont à l'esprit.

Article 12

La référence à la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité des entreprises ⁽⁴⁾, rend superflue la mention du principe énoncé à l'article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet. Il peut dès lors suffire de supprimer la division de l'article 12 en paragraphes ⁽⁵⁾ et de rédiger l'ensemble de l'article comme suit :

"Art. 12. La comptabilité du Bureau est tenue conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité des entreprises et aux arrêtés d'exécution de celle-ci.

Le Bureau tend vers un équilibre financier⁽⁶⁾".

Article 13

Le terme "deux" étant superflu, mieux vaudrait le supprimer.

Article 14

Il pourrait être suggéré aux auteurs du projet de viser, à l'article 14 du projet, le régime plus complet inscrit aux articles 94 et 95 des lois coordonnées sur la

⁽⁴⁾ Ni la version française ni la version néerlandaise du texte de l'article 12 du projet ne citent l'intitulé correct de la loi du 17 juillet 1975.

⁽⁵⁾ En principe, il n'y a pas lieu de prévoir une division en paragraphes lorsque chaque paragraphe ne comporte qu'un seul alinéa.

⁽⁶⁾ La référence à "l'équilibre financier" a été maintenue dans la proposition de texte, bien qu'il faille la considérer davantage comme une directive que comme une norme qui ne trouverait pas à s'appliquer dans l'hypothèse où elle ne figurerait pas dans le projet.

comptabilité de l'Etat en ce qui concerne le recouvrement des créances telles que celles visées à l'article 14 du projet.

Article 15

1. Selon l'exposé des motifs, les membres du Comité de direction doivent exercer leurs fonctions à temps plein au sein du Bureau. Il y aurait lieu de le préciser dans le texte du projet.

2. Le terme "notamment" étant superflu à l'article 15, alinéa 3, il y aurait lieu de le supprimer.

3. L'article 15, alinéa 4, donne à penser que le président et les membres du Comité de direction sont recrutés sur une base contractuelle. L'exposé des motifs devrait préciser les motifs objectifs et raisonnablement justifiés pour lesquels le législateur estime qu'il s'impose, par dérogation aux règles générales que l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique énonce quant au recrutement contractuel du personnel des services publics, de prévoir un régime distinct en matière de recrutement contractuel à l'égard du président et des membres du Comité de direction. En l'absence de tels motifs, l'article 15, alinéa 4, du projet, ne saurait en effet se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

Article 16

1. A l'article 16, alinéa 1^{er}, on remplacera les termes "est supervisé par le" par "est soumis au contrôle du".

.../...

2. La question est de savoir si l'article 16, alinéa 1^{er}, permet d'identifier avec suffisamment de clarté les organisations qui sont considérées comme "représentatives", ou s'il n'y aurait pas lieu, à cet égard, de prévoir des critères ou de se référer à la réglementation déjà existante, dans laquelle la représentativité en question est définie avec davantage de précision.

3. L'article 16, alinéa 2, fait allusion à la nomination des membres, mais pas à celle d'un président du Conseil d'administration.

4. A l'article 16, alinéa 2, on écrira "le nombre de membres" au lieu de "le nombre".

5. A la fin de l'article 16, alinéa 2, il est prévu que "les propositions de désignation des représentants n'appartenant pas au secteur public sont établies sur (lire :la) base de listes présentées par les organisations concernées". Etant donné que c'est le Roi qui nomme les membres du Conseil d'administration, on aperçoit mal ce qu'il faut entendre exactement par "propositions de désignation" et à qui il faut adresser ces propositions.

Article 17

1. L'article 17 énumère un certain nombre de missions du Conseil d'administration. À ce propos, il peut être renvoyé à l'observation 1 faite au sujet de l'article 5 du projet.

2. L'article 10 du projet ne faisant pas état d'une "adoption" de normes, on peut se demander s'il ne vaudrait pas mieux écrire à la fin de l'article 17, 5°, "... les normes établies en exécution des programmes de normalisation visés à l'article 10;".

Article 18

L'article 18 permet au Bureau d'engager du personnel dans les liens d'un contrat de travail "pour tous ses besoins en personnel nécessaires à l'accomplissement de ses missions". Ainsi qu'il est indiqué au point 3 de l'analyse de l'article 15 du projet, il faut également, en ce qui concerne l'article 18 qu'existent des motifs objectifs et raisonnablement justifiés sur lesquels puisse se fonder, pour le personnel du Bureau, un régime d'engagement contractuel distinct de celui qui s'applique aux autres catégories d'agents de l'Etat. A cet égard, on peut se demander si les raisons invoquées dans l'exposé des motifs suffisent à justifier que, l'ensemble du personnel du Bureau fasse l'objet, le cas échéant, d'un régime d'engagement contractuel dérogatoire.

Article 19

Compte tenu des explications fournies par le délégué du gouvernement, on précisera la portée de l'article 19, alinéa 2 - dont la formulation est susceptible d'amélioration, surtout en ce qui concerne le texte néerlandais. Selon les explications en question, les membres du personnel de l'Institut belge de Normalisation, dont la suppression est envisagée, seraient transférés dans un cadre organique provisoire au Service public fédéral économie, PME, Classes moyennes et Energie. Les membres du personnel ainsi transférés pourraient choisir d'être soit affectés au Service public fédéral précité ou dans une autre administration publique, soit engagés à titre contractuel au Bureau, auquel cas ils seraient placés d'office en congé pour la durée de leur contrat de travail, comme le prévoit l'article 19, alinéa 2. Dans la mesure où l'alternative décrite ci-dessus ne peut toutefois s'inférer de l'article 19 du projet, il y a lieu de compléter cette disposition sur ce point.

.../...

Article 21

On rédigera comme suit la dernière phrase de l'article 21 : "Les avis sont publics".

Article 22

Les membres du Conseil supérieur représentent diverses organisations que l'article 22 ne définit toutefois pas ou de manière insuffisamment précise.

On peut se poser la question de savoir selon quelles modalités il y a lieu de déterminer si une organisation d'entreprises fait ou non partie des "plus représentatives" au sens de l'article 22, 2°, du projet. En revanche, il faut considérer que les membres visés à l'article 22, 4°, sont manifestement censés représenter toutes les organisations représentatives des travailleurs, "les plus représentatives" comme les autres. Les membres du Conseil supérieur visés à l'article 22, 5°, représentent les "organisations représentatives d'intérêts sociétaux", mais cette notion est à ce point générale qu'elle est susceptible d'inclure des organisations d'une toute autre nature que les organisations de protection de l'environnement auxquelles se réfère l'exposé des motifs, à titre d'exemple il est vrai.

Il s'ensuit que la composition du Conseil supérieur n'est guère réglée de manière précise et qu'il y aurait lieu de clarifier le projet à cet égard.

Article 23

Dans le texte néerlandais de l'article 23, on remplacera le terme "herroept" par le terme "onstlaet".

Article 24

1. Le principe de la suppléance, qui se dégage pour la première fois de l'article 24, devrait également être mentionné à l'article 22 du projet, puisque cette disposition règle la composition du Conseil supérieur.
2. La notion d'"instances concernées", qui figure à l'article 24, renvoie probablement aux organisations citées à l'article 22. La question est néanmoins de savoir de quelles "instances concernées" il s'agira dans le cas de la nomination des membres "appartenant au monde scientifique" (voir l'article 22, 1°, du projet).
3. On aperçoit mal ce qu'il faut entendre par "selon les mêmes modalités".

Article 25

1. Dans le texte néerlandais de l'article 25, alinéa 2, on remplacera le terme "verloopt" par les termes "wordt beëindigd".
2. A l'article 25, alinéa 3, on remplacera dans le texte néerlandais le terme "aangeduid" par le terme "benoemd".

Articles 31 et 32

1. Les articles 31 et 32 font partie du chapitre V, "Dispositions abrogatoires, modificatives et finales". On complétera le chapitre en question en y insérant une disposition modificative de l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 (voir l'observation 2 faite au sujet de l'article 4).

On supprimera également la mention de l'Institut belge de Normalisation à l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique. A cet effet, on complétera le chapitre V du projet en y insérant une disposition modificative distincte.

2. On rédigera l'article 31 comme suit :

"L'arrêté-loi du 20 septembre 1945 relatif à la normalisation, modifié par l'arrêté-loi du 28 février 1947, est abrogé".

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
M. RIGAUX,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

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. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. VAN CALENBERGH, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME