

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.119/4
DU 25 MARS 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 27 février 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "fixant les normes énergétiques applicables aux projets subventionnés de travaux visant à l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments appartenant aux communes et CPAS", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

1. Le fondement légal de l'arrêté examiné figure à l'article 22, § 1^{er}, alinéa 5, 1/, de l'ordonnance du 16 juillet 1998 relative à l'octroi de subsides destinés à encourager la réalisation d'investissements d'intérêt public, et non à l'article 15, alinéa 2, de cette ordonnance.

Le préambule sera revu en conséquence. Les premier et troisième visas seront omis. Le deuxième, devenant unique, sera adapté.

Il y a lieu de mentionner dans un article 1^{er} nouveau, la directive 2006/32/CE relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques, conformément à son article 18, paragraphe 1, alinéa 2.

2. Certaines dispositions des annexes de l'arrêté en projet, qui fixent des valeurs ou se réfèrent à des normes en matière d'isolation ou d'énergie, constituent des "règles techniques" au sens 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 et des règles relatives aux services de la société de l'information.

Comme l'a rappelé la section de législation dans l'avis 40.754/2/V, donné le 11 septembre 2006 ⁽¹⁾ :

"L'article 8, paragraphe 1, de la directive 98/34/CE, précitée, oblige les États membres à communiquer immédiatement à la Commission tout projet de règle technique sauf s'il s'agit d'une simple transposition intégrale d'une norme internationale ou européenne, et à indiquer les raisons pour lesquelles l'établissement d'une telle règle technique est nécessaire ⁽²⁾.

L'article 1^{er}, paragraphe 11, alinéa 1^{er}, de la directive 98/34/CE, précitée, définit une «règle technique» comme étant

«une spécification technique ou autre exigence ou une règle relative aux services, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire de jure ou de facto, pour la commercialisation, la prestation de services, l'établissement d'un opérateur de services ou l'utilisation dans un État membre ou dans une partie importante de cet État, de même que, sous réserve de celles visées à l'article 10, les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres interdisant la fabrication, l'importation, la commercialisation ou l'utilisation d'un produit ou interdisant de fournir ou d'utiliser un service ou de s'établir comme prestataire de services».

Selon la même disposition, alinéa 2, troisième tiret, constituent notamment des règles techniques de facto :

«les spécifications techniques ou d'autres exigences ou les règles relatives aux services liées à des mesures fiscales ou financières qui affectent la consommation de produits ou de services en encourageant le respect de ces spécifications techniques ou autres exigences ou règles relatives aux services; ne sont pas concernées les spécifications techniques ou autres exigences ou les règles relatives aux services liées aux régimes nationaux de sécurité sociale».

La «spécification technique» est définie à l'article 1^{er}, paragraphe 3, comme étant

«une spécification qui figure dans un document définissant les caractéristiques requises d'un produit, telles que les niveaux de qualité ou de propriété d'emploi, la sécurité, les dimensions, y compris les prescriptions applicables au produit en ce qui concerne la dénomination de vente, la terminologie, les symboles, les essais et les méthodes d'essai, l'emballage, le marquage et l'étiquetage, ainsi que les procédures d'évaluation de la conformité».

⁽¹⁾ Voir l'avis 40.754/2/V, donné le 11 septembre 2006, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} juin 2006 "arrêtant les Titres I à VIII du Règlement régional d'urbanisme applicable à tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale".

⁽²⁾ *Note infrapaginale 1 de l'avis cité* : Arrêt du 2 août 1993, Commission/Italie - "Moteurs de bateaux de plaisance" (C-139/92, Rec. p. I-4707).

En outre, en vertu de l'article 8 de la directive 98/34/CE, précitée, les États membres doivent communiquer non seulement le projet de texte contenant les règles techniques mais aussi le texte des dispositions législatives et réglementaires de base principalement et directement concernées. L'objectif de cette disposition est de permettre à la Commission d'avoir l'information la plus complète possible pour qu'elle puisse exercer, de la manière la plus efficace possible, les pouvoirs qui lui sont conférés par la directive ⁽³⁾.

La Cour de justice a rappelé que le but de la directive 98/34/CE, précitée, n'est pas simplement d'informer la Commission, mais précisément, dans un dessein plus général, d'éliminer ou de restreindre les entraves aux échanges, d'informer les autres États des réglementations techniques envisagées par un État, d'accorder à la Commission et aux autres États membres le temps nécessaire pour réagir et proposer une modification permettant d'amoindrir les restrictions à la libre circulation des marchandises découlant de la mesure envisagée et de laisser à la Commission le temps nécessaire pour proposer une directive d'harmonisation ⁽⁴⁾.

Il appartient à la Commission européenne, en vertu de la directive 98/34/CE, précitée, d'apprécier le caractère significatif de l'influence exercée par les normes envisagées sur la composition, la nature ou la commercialisation des produits concernés.

Il est donc recommandé de notifier l'arrêté en projet à la Commission européenne ⁽⁵⁾."

Le projet d'arrêté examiné appelle la même observation ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ *Note infrapaginale 2 de l'avis cité* : Arrêt du 7 mai 1998, Commission/Belgique (C-145/97, Rec. p. I-2643), § 12.

⁽⁴⁾ *Note infrapaginale 3 de l'avis cité* : Arrêt du 30 avril 1996, CIA Security International (C-194/94, Rec. p. I-2201), §§ 40, 41, 50.

⁽⁵⁾ *Note infrapaginale 4 de l'avis cité* : Pour une observation similaire, voir, mutatis mutandis, l'avis 27.491/4, donné par la section de législation du Conseil d'État le 3 juin 1998 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "adoptant les Titres I à V du règlement régional d'urbanisme applicable à tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale".

⁽⁶⁾ Voir, dans le même sens, l'avis 45.920/4, donné le 23 février 2009, sur un projet d'arrêté 2008/1561 du Collège de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale "portant application du décret du 22 mars 2007 relatif à la politique d'hébergement et d'accueil à mener envers les personnes âgées".

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.119/4
VAN 25 MAART 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 27 februari 2009 door de Minister-Voorzitter van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot vaststelling van de energienormen die van toepassing zijn op de gesubsidieerde projecten van werken die bijdragen tot een rationeel energiegebruik in de gebouwen die toebehoren aan de gemeenten en OCMW's", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten, haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. De rechtsgrond van het voorliggende besluit wordt opgeleverd door artikel 22, § 1, vijfde lid, 1/, van de ordonnantie van 16 juli 1998 betreffende de toekenning van subsidies om investeringen van openbaar nut aan te moedigen, en niet door artikel 15, tweede lid, van die ordonnantie.

De aanhef moet dienovereenkomstig worden herzien. De eerste en derde aanhefverwijzing moeten vervallen. De tweede, die de enige verwijzing wordt, moet worden aangepast.

In een nieuw artikel 1 dient melding te worden gemaakt van richtlijn 2006/32/EG betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten, overeenkomstig artikel 18, lid 1, tweede alinea ervan.

2. Sommige bepalingen in de bijlagen bij het ontworpen besluit, waarbij waarden worden vastgesteld of die verwijzen naar normen inzake isolatie of energie, zijn "technische voorschriften" in de zin van 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 en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij.

De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 40.754/2/V, van 11 september 2006, gewezen op het volgende ⁽¹⁾ :

"Artikel 8, lid 1, van de voornoemde richtlijn 98/34/EG bepaalt dat de lidstaten de Commissie onverwijld ieder ontwerp voor een technisch voorschrift moeten meedelen, tenzij het een integrale omzetting van een internationale of Europese norm betreft, en dat zij de Commissie tevens kennis moeten geven van de redenen waarom de vaststelling van dit technisch voorschrift nodig is ⁽²⁾.

Artikel 1, lid 11, eerste alinea, van de voornoemde richtlijn 98/34/EG definieert een «technisch voorschrift» als volgt :

«een technische specificatie of andere eis of een regel betreffende diensten, met inbegrip van de erop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die de jure of de facto moeten worden nageleefd voor de verhandeling, de dienstverrichting, de vestiging van een verrichter van diensten of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van een lidstaat, alsmede de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, behoudens die bedoeld in artikel 10, van de lidstaten waarbij de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product dan wel de verrichting of het gebruik van een dienst of de vestiging als dienstverlener wordt verboden».

Volgens diezelfde bepaling, tweede alinea, derde streepje, zijn de facto technische voorschriften onder meer :

«technische specificaties of andere eisen of regels betreffende diensten die verbonden zijn met fiscale of financiële maatregelen die het verbruik van producten of het gebruik van diensten beïnvloeden, doordat zij de naleving van die technische specificaties, andere eisen of regels betreffende diensten aanmoedigen; hieronder vallen niet de technische specificaties, andere eisen of regels betreffende diensten die samenhangen met de nationale stelsels van sociale zekerheid».

De «technische specificatie» wordt in artikel 1, lid 3, als volgt gedefinieerd :

«een specificatie die voorkomt in een document ter omschrijving van de vereiste kenmerken van een product, zoals kwaliteitsniveau, prestaties, veiligheid of afmetingen, met inbegrip van de voor het product geldende voorschriften inzake verkoopbenaming, terminologie, symbolen, beproeving en beproevingsmethoden, verpakking, het merken of etiketteren, en de overeenstemmingsbeoordelingsprocedures».

⁽¹⁾ Zie advies 40.754/2/V, op 11 september 2006 verstrekt over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 juni 2006 "tot goedkeuring van de Titels I tot VIII van de Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening, van toepassing op het volledige grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest".

⁽²⁾ Voetnoot 1 van het aangehaalde advies : Arrest van 2 augustus 1993, Commissie/ Italië - Motoren voor pleziervaartuigen (C-139/92, Jurisprudentie blz. I-4707).

Krachtens artikel 8 van de voornoemde richtlijn 98/34/EG moeten de lidstaten bovendien niet alleen iedere ontwerptekst voor een technisch voorschrift meedelen, maar ook de tekst van de in hoofdzaak en rechtstreeks betrokken wettelijke en bestuursrechtelijke basisbepalingen. Het doel van deze bepaling bestaat erin de Commissie zo volledig mogelijk te informeren zodat zij zo doeltreffend mogelijk de haar door de richtlijn verleende bevoegdheden kan uitoefenen ⁽³⁾.

Het Hof van Justitie heeft eraan herinnerd dat de voornoemde richtlijn 98/34/EG er evenwel niet enkel toe strekt de Commissie op de hoogte te stellen, maar ze juist een meer algemeen doel heeft, namelijk handelsbelemmeringen uit de weg ruimen of beperken, de andere lidstaten op de hoogte stellen van de door een lidstaat voorgenomen technische regelingen, de Commissie en de andere lidstaten de nodige tijd geven om te reageren en een wijziging voor te stellen ter beperking van de uit de voorgenomen maatregel voortvloeiende belemmeringen van het vrije verkeer van goederen, en de Commissie de nodige tijd geven om een harmonisatierichtlijn voor te stellen ⁽⁴⁾.

Het staat aan de Europese Commissie, krachtens de voornoemde richtlijn 98/34/EG, te oordelen of de bedoelde voorwaarden op significante wijze de samenstelling, de aard of de verhandeling van het product kunnen beïnvloeden.

Het verdient derhalve aanbeveling de Europese Commissie in kennis te stellen van het ontworpen besluit ⁽⁵⁾."

Het voorliggende ontwerpbesluit geeft aanleiding tot dezelfde opmerking ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Voetnoot 2 van het aangehaalde advies : Arrest van 7 mei 1998, Commissie/België (C-145/97, Jurisprudentie 1998 blz. I-2643), § 12.

⁽⁴⁾ Voetnoot 3 van het aangehaalde advies : Arrest van 30 april 1996, CIA Security International (C-194/94, Jurisprudentie 1996, blz. I-2201), §§ 40, 41, 50.

⁽⁵⁾ Voetnoot 4 van het aangehaalde advies : Voor een soortgelijke opmerking, zie mutatis mutandis advies 27.491/4, op 3 juni 1998 door de afdeling Wetgeving van de Raad van State verstrekt over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot vaststelling van titels I tot V van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening die van toepassing is op het hele grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest".

⁽⁶⁾ Zie in dezelfde zin advies 45.920/4, op 23 februari 2009 verstrekt over een ontwerpbesluit 2008/1561 van het College van de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest "portant application du décret du 22 mars 2007 relatif à la politique d'hébergement et d'accueil à mener envers les personnes âgées".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. X. DELGRANGE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Ph. HANSE