



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.970/1
van 15 oktober 2020

avis 67.970/1
du 15 octobre 2020

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
publicatie van normen evenals
hun eventuele bekrachtiging'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la publication des normes
ainsi qu'à leur éventuelle
homologation'

Op 1 september 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 16 oktober 2020, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de publicatie van normen evenals hun eventuele bekrachtiging’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 oktober 2020.

*

Le 1^{er} septembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 16 octobre 2020, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif à la publication des normes ainsi qu'à leur éventuelle homologation’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 8 octobre 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Cedric JENART, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 octobre 2020.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de procedure van normalisatie te versnellen, te vereenvoudigen en meer eenvormig te maken. Daartoe beoogt het ontwerp een aantal wijzigingen door te voeren die betrekking hebben op het consulteren van normontwerpen op een online platform en op de co-existentie tussen nieuwe en oude normen. De procedure van bekrachtiging wordt optioneel en kan tegen een forfaitaire vergoeding worden doorlopen. Er komt een automatische aanvaarding en publicatie van Europese normen en “normen waarvoor de naleving van internationale akkoorden dit vereist”.

Benevens een aantal bepalingen die betrekking hebben op specifiek Belgische normen (artikelen 2 tot 5 van het ontwerp) en de aanvaarding van buitenlandse, Europese of internationale normen en documenten als Belgische normen (artikelen 6 tot 8), bevat het ontworpen koninklijk besluit een aantal gemeenschappelijke bepalingen betreffende de publicatie en bekrachtiging van normen (artikelen 9 tot 11). Het ontwerp bevat tevens een aantal bepalingen tot aanpassing van het koninklijk besluit van 25 oktober 2004 ‘betreffende de uitvoeringsmodaliteiten van de normalisatieprogramma’s evenals de bekrachtiging of de registratie van normen’ (artikelen 12 tot 16).

Het is de bedoeling om de ontworpen regeling in werking te laten treden “op de eerste dag van de tweede maand na die waarin [deze] is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*” (artikel 17).

3.1. De ontworpen regeling kan in beginsel worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 108 van de Grondwet, waarnaar in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt verwezen en waaruit de Koning de algemene bevoegdheid put om de wetten uit te voeren, gelezen in samenhang met de bepalingen van het Wetboek van economisch recht waaraan wordt gerefereerd in het tweede lid van de aanhef. In het laatstgenoemde lid moet daarenboven om de hierna weergegeven redenen melding worden gemaakt van de artikelen VIII.2 en VIII.4, 3°, 4° en 7°, van het voornoemde wetboek.

Artikel 16 van het ontwerp strekt tot het opheffen van onder meer artikel 2 van het voornoemde koninklijk besluit van 25 oktober 2004¹. Voor dergelijke opheffing kan als rechtsgrond een beroep worden gedaan op artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel VIII.2 van het Wetboek van economisch recht, waarin wordt bepaald dat de Staat en alle andere publiekrechtelijke personen kunnen refereren aan de door het Bureau voor

¹ Artikel 2 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2004 luidt: “De Staat en de andere publiekrechtelijke personen kunnen aan de door het Bureau gepubliceerde normen refereren, in besluiten, verordeningen, administratieve handelingen en bestekken door een eenvoudige verwijzing naar het indicatief van deze normen”.

Normalisatie gepubliceerde normen door een eenvoudige verwijzing naar de referte van deze normen.

Wat de ontwikkeling en aanvaarding van specifiek Belgische normen (artikelen 2 tot 5 van het ontwerp), de aanvaarding van buitenlandse, Europese of internationale normen en documenten als Belgische normen (artikelen 6 tot 8) en de publicatie van normen (artikelen 9 en 10) betreft, bevat het Wetboek van economisch recht geen expliciete machtiging aan de Koning. Wel wordt in respectievelijk artikel VIII.4, 3°, 4° en 7°, van het voornoemde wetboek, bepaald dat het Bureau voor Normalisatie in het kader van het door de minister vastgestelde beleid inzake normalisatie als opdracht heeft “het centraliseren, onderzoeken, raadplegen en/of goedkeuren van ontwerpen van normen”, “het verspreiden van normen en technische documenten” en “het opstellen van normen, evenals het opvolgen, ontwikkelen en op punt stellen van technische documenten die als nieuwe producten niet het statuut van norm hebben, maar die aan de behoeften van de markt beantwoorden”. Het ontworpen koninklijk besluit vindt mede rechtsgrond in artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel VIII.4, 3°, 4° en 7°, van het Wetboek van economisch recht.

3.2. Het ontwerp bevat bepalingen met betrekking tot dewelke de vraag rijst of deze niet neerkomen op een uitbreiding van de opdrachten van het Bureau voor Normalisatie waarvoor als rechtsgrond een beroep moet worden gedaan op het bepaalde in artikel VIII.4, 11°, van het Wetboek van economisch recht, dat luidt:

“In het kader van het door de minister vastgestelde beleid inzake normalisatie heeft het Bureau als opdrachten:

(...)

11° het uitvoeren van taken in verband met de normalisatie en de certificatie die hem door de Koning toevertrouwd werden in een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad”.

Met name rijst de vraag of in artikel 4 van het ontwerp aan het Bureau voor Normalisatie geen bijkomende taken worden opgelegd die inzake normalisatie verder gaan dan de wettelijke opdrachten die nu reeds uit artikel VIII.4 van het Wetboek van economisch recht voortvloeien, in welk geval daarvoor rechtsgrond zou moeten worden gezocht in het aangehaalde artikel VIII.4, 11°, van het voornoemde wetboek en tevens zou moeten worden voldaan aan het vereiste inzake overleg in de Ministerraad, wat tot dusver niet het geval is.

Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Cet article VIII.4, 11° ne sert pas de base légale au présent projet d'arrêté puisque ce dernier n'a pour objet ni d'attribuer de nouvelles tâches ni d'étendre les tâches déjà attribuées au Bureau par la loi dans l'article VIII.4, 1° à 10° (et l'article VIII.16, 5°).

Il est tout à fait exact que l'article VIII.4, 11°, du CDE prévoit que c'est par arrêté délibéré en Conseil des Ministres que le Roi peut confier au Bureau des tâches supplémentaires en rapport avec la normalisation et la certification. L'article VIII.4, 11° vise des tâches supplémentaires à celles déjà prévues par l'article VIII.4, 1° à 10°.

Selon l'exposé des motifs, cet article ‘permet aussi au Roi de confier au Bureau des missions spécifiques relevant de la normalisation et de la certification, notamment par voie de mandats, pour s'adapter aux évolutions de la normalisation.’. Concrètement, des

missions supplémentaires ont par exemple été confiées au Bureau par arrêté délibéré en Conseil des Ministres en matière de soutien des recherches pré-normatives (Arrêté royal du 10/11/2005 confiant au Bureau de Normalisation des missions déléguées en ce qui concerne les centres collectifs).

Le projet d'arrêté prévoit des règles afin de pouvoir exécuter les missions du Bureau dans le processus d'élaboration des normes. Dans le cadre de ce processus, le projet d'arrêté prévoit des règles en matière de retrait et d'annulation de norme, ainsi que de périodes de coexistence entre 2 normes. Il est vrai que la loi ne prévoit pas explicitement que le Bureau a le pouvoir de retirer une norme, de l'annuler ou de prévoir une période de coexistence entre 2 normes (mesures transitoires). Cela ne constitue cependant pas des missions nouvelles ou une extension des missions prévues par la loi. Le projet d'arrêté s'inscrit dans le cadre de l'article VIII.4, 1° à 10°.

Selon l'Exposé des Motifs, 'Ces missions en font l'acteur opérationnel central de l'ensemble du processus de normalisation. Le Bureau est le lieu de synthèse des politiques publiques et privées de normalisation. Il est le maître de la planification stratégique en la matière. Il est la clef de voûte du financement. Il adopte le schéma général des programmes de normalisation. Il adopte les règles internes de fonctionnement du système belge de normalisation. Il adopte les normes élaborées de la manière visée notamment à l'article 7 tout en conservant la faculté d'élaborer lui-même des normes. (...)’.

On voit que le Législateur a pour volonté que le processus de normalisation soit géré par le Bureau de normalisation et l'importance des missions qui lui sont confiées.

Dans le cadre de ce processus, le projet d'arrête prévoit des règles en matière de retrait et d'annulation de norme, ainsi que de périodes de coexistence entre 2 normes. Il est vrai que la loi ne prévoit pas explicitement que le Bureau a le pouvoir de retirer une norme, de l'annuler ou de prévoir une période de coexistence entre 2 normes (mesures transitoires). Ces pouvoirs sont cependant indissociables de la compétence d'élaborer, coordonner et adopter les normes, sans qu'il soit nécessaire de le nommer.

De manière générale, il appartient à l'auteur d'un acte la faculté de l'annuler. De plus, les normes constituent l'énoncé du savoir-faire, des règles de l'art dans un domaine. Il n'est pas possible d'avoir 2 normes différentes sur le même sujet. Et lorsqu'une nouvelle norme est adoptée, il est nécessaire que des mesures transitoires soient adoptées. En tant que responsable de la normalisation et en l'absence d'indication contraire de la loi, lorsqu'il établit une norme, le Bureau doit pouvoir supprimer une norme qui ne représente plus l'énoncé du savoir-faire. Il doit également pouvoir prévoir comment la nouvelle norme s'articule avec l'ancienne, prévoir des mesures transitoires. Ne pas reconnaître ce pouvoir au Bureau l'empêcherait d'accomplir ses missions. Le pouvoir d'adopter une norme implique nécessairement le pouvoir d'annuler ou retirer une norme.

La possibilité d'annulation d'une norme par le Bureau est d'ailleurs prévue dans l'arrêté actuel du 25 octobre 2004, sans faire l'objet de remarque du Conseil d'Etat dans ses commentaires sur la base légale de l'arrêté”.

De door de gemachtigde verstrekte toelichting doet ervan blijken dat met de ontworpen regeling niet wordt beoogd om nieuwe, specifieke taken toe te kennen in verband met de normalisatie en de certificatie en dat deze als zodanig niet kan worden beschouwd als een regeling die voor het Bureau voor Normalisatie een uitbreiding van taken insluit die niet reeds konden worden ingepast in het geheel van de opdrachten van het Bureau die uit artikel VIII.4, 1° tot 10°, van het Wetboek van economisch recht voortvloeien en die zijn gesitueerd binnen het

normalisatieproces dat bij of krachtens die bepalingen is uitgetekend.² Aldus begrepen dient voor de ontworpen regeling als rechtsgrond niet tevens een beroep te worden gedaan op artikel VIII.4, 11°, van het Wetboek van economisch recht en hoeft niet te worden voldaan aan het in die wetsbepaling ingeschreven vereiste van een overleg in de Ministerraad.

3.3. Artikel 11 van het ontwerp bevat een regeling inzake de vergoeding van de kosten waarmee de bekrachtiging van normen gepaard gaat. In artikel VIII.10, § 2, van het Wetboek van economisch recht, wordt weliswaar melding gemaakt van door de Koning opgelegde retributies³ als één van de bronnen van financiering van het Bureau voor Normalisatie, maar het betreft alsdan retributies die enkel kunnen worden opgelegd met een oogmerk dat niet zonder meer kan worden gelijkgesteld met de in artikel 11 van het ontwerp beoogde vergoeding van de kosten die voortvloeien uit de bekrachtiging van normen.⁴ De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet in het Wetboek van economisch recht geen andere bepalingen⁵ die een voldoende rechtsgrond kunnen bieden voor de met artikel 11 van het ontwerp ingevoerde vergoedingsregeling.⁶ Tenzij

² Dergelijke specifieke, bijkomende taken werden bijvoorbeeld wel aan het Bureau voor Normalisatie opgedragen bij het koninklijk besluit van 10 november 2005 ‘tot toekenning aan het Bureau voor Normalisatie van gedelegeerde opdrachten met betrekking tot de collectieve centra’, waarnaar ook de gemachtigde verwijst in zijn toelichting.

³ De stellers van het ontwerp lijken in artikel 11 wel degelijk een retributie in de zin van artikel 173 van de Grondwet te willen invoeren, d.w.z. een geldelijke vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en die een louter vergoedend karakter heeft, zodat er een redelijke verhouding bestaat tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is. Bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard (over het in de praktijk niet steeds gemakkelijk te maken onderscheid tussen een “retributie” en een “belasting” en de rechtsgevolgen die met dat onderscheid gepaard gaan, zie o.m. A. ALLEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Wolters Kluwer, Mechelen, 2011, nrs. 518-519). *In casu* kan de vraag worden opgeworpen of de in artikel 11 van het ontwerp bedoelde vergoeding wel in een voldoende mate op de dienstverlening ten voordele van de individuele heffingsplichtige is toegespitst en effectief een louter vergoedend karakter heeft om nog zonder meer als een “retributie” te kunnen worden beschouwd.

⁴ Luidens artikel VIII.10, § 2, 2°, van het Wetboek van economisch recht, wordt het Bureau voor Normalisatie gefinancierd door “de door de Koning opgelegde retributies, in een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, om bepaalde normalisatieprogramma’s van algemeen nut te financieren geheven bij de partijen vertegenwoordigd in de normalisatiecommissies, naar rato van de hoeveelheid technische en economische informatie bedoeld in artikel VIII.7, die hen door het Bureau verschaft wordt”. Tijdens de parlementaire bespreking van het overeenkomstige artikel 11, § 2, 2°, van de wet van 3 april 2003 ‘betreffende de normalisatie’ werd in verband met de draagwijdte van de betrokken bepaling het volgende vermeld: “In zijn opmerkingen betreffende het begrip ‘retributies’ vroeg de Raad van State preciseringen aangaande de aard van de verrichte dienstverlening, de identificatie van de retributieplichtigen en een betere leidraad van de voorziene delegatie. Om aan deze opmerkingen te beantwoorden, werd de tekst van [artikel 11, § 2, 2°] gewijzigd in die zin dat deze retributies zullen geheven worden bij de normalisatiecommissies en de sectorale operatoren die de technische en economische informatie, verschaft door het Bureau en beoogd in artikel 8, alinea 2, ontvangen en dit in verhouding tot de hoeveelheid overgemaakte informatie” (*Parl.St. Kamer*, 2002-03, nr. 50-2245/001, 13).

⁵ Het bepaalde in artikel VIII.10, § 1, van het Wetboek van economisch recht, waaraan door de gemachtigde wordt gerefereerd, lijkt evenmin rechtsgrond te kunnen bieden voor de in artikel 11 van het ontwerp beoogde retributie. Luidens de eerstgenoemde bepaling worden de volgens artikel VIII.5 van het voornoemde wetboek door het Bureau vastgestelde programma’s gefinancierd door technische en/of financiële bijdragen in verhouding tot de belangen van de betrokken partijen.

⁶ Ook al kan de in artikel 11 van het ontwerp geregelde vergoeding in beginsel worden geacht veeleer een retributie en geen belasting uit te maken, impliceert dit niet dat voor het invoeren ervan geen voldoende wettelijke basis moet voorhanden zijn: “Zowel artikel 170 van de Grondwet, wat de belastingen betreft, als artikel 173 van de Grondwet, wat de retributies betreft, waarborgen dat geen heffing wordt opgelegd zonder het optreden van de bevoegde vertegenwoordigende vergadering. De waarborg van het wettigheidsbeginsel heeft in beide gevallen evenwel niet dezelfde draagwijdte. Inzake belastingen is elke delegatie die betrekking heeft op het bepalen van een van de essentiële elementen van de belasting in beginsel ongrondwettig. Inzake retributies volstaat het dat de bevoegde wetgever de gevallen omschrijft die aanleiding kunnen geven tot het heffen van de retributie en kan het regelen van

ervoor alsnog een voldoende wettelijke basis zou kunnen worden aangewezen, kan de ontworpen vergoedingsregeling in de huidige stand van de wetgeving dan ook niet in het ontwerp worden behouden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met hetgeen *sub* 3.1 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond, dient in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp tevens melding te worden gemaakt van de artikelen VIII.2 en VIII.4, 3°, 4° en 7°, van het Wetboek van economisch recht.

Artikel 3

5. Zoals door de gemachtigde is bijgetreden, wordt ter wille van de duidelijkheid de tweede zin van artikel 3, vierde lid, van het ontwerp, het best geredigeerd als volgt: “Deze langere duur evenals de motivering ervan worden door de normalisatiecommissie gemeld aan het Bureau”.

Artikel 4

6. In artikel 4, eerste lid, en in diverse andere bepalingen van het ontwerp, worden de termen “intrekken” (“retirer”) en “annuleren” (“annuler”) gebruikt. Aan de gemachtigde werd gevraagd welke draagwijdte die termen hebben. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Annuleren gaat verder dan een intrekking en verwijdt de status van norm vanaf de publicatie (geboorte als norm). Een norm wordt ingetrokken wanneer de inhoud ervan verouderd is en geannuleerd wanneer men vindt [dat] ze geen norm had moeten zijn”.

Aan de begrippen “intrekking” en “annulatie” wordt voor de toepassing van de ontworpen regeling blijkbaar een specifieke betekenis gegeven die afwijkt van de geijkte bestuursrechtelijke betekenis.⁷ Dit kan, al zou het alsdan ter wille van de duidelijkheid in het rechtsverkeer en de toegankelijkheid van de ontworpen regeling ten zeerste aanbeveling verdienen om artikel 1 van het ontwerp aan te vullen met een definitie van de betrokken begrippen.

7. Duidelijkheidshalve passe men de redactie van artikel 4, eerste lid, 2°, van het ontwerp, aan als volgt: “om een ter onderzoek gesteld ontwerp van norm te annuleren;”.

andere essentiële elementen, zoals het bedrag van de retributie, worden gedelegeerd” (GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.4).

⁷ Zie in verband met de begrippen “opheffing”, “intrekking” en “annulatie” (of “vernietiging”) in de geijkte bestuursrechtelijke betekenis o.m. I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Intersentia, Antwerpen-Cambridge, 2017, nrs. 243-254, en de door deze auteurs aangehaalde rechtspraak en rechtsleer.

8. Aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 4, tweede lid, van het ontwerp, dienen de woorden “, of in bij het ontbreken van een bevoegde normalisatiecommissie,” te worden vervangen door de woorden “, of bij het ontbreken van een bevoegde normalisatiecommissie,”.

Artikel 11

9. Mede om taalkundige reden wordt aan het einde van artikel 11, tweede lid, van het ontwerp, het best geschreven “binnen vijf werkdagen die op het advies volgen” (“dans les cinq jours ouvrés suivant l’avis”).⁸

*

⁸ Deze opmerking wordt gemaakt onder voorbehoud van de opmerking die *sub* 3.3 in verband met de rechtsgrond voor artikel 11 van het ontwerp is geformuleerd.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'accélérer, de simplifier et de mieux uniformiser la procédure de normalisation. À cet effet, le projet vise à apporter un certain nombre de modifications portant sur la consultation des projets de norme sur une plate-forme en ligne et sur la coexistence des anciennes et des nouvelles normes. La procédure d'homologation devient optionnelle et peut être suivie contre paiement d'une indemnité forfaitaire. L'adoption et la publication des normes européennes ainsi que des « normes pour lesquelles le respect d'accords internationaux l'impose » sont automatisées.

Outre un certain nombre de dispositions relatives aux normes spécifiquement belges (articles 2 à 5 du projet) et à l'adoption de normes et documents étrangers, européens ou internationaux en tant que normes belges (articles 6 à 8), l'arrêté royal en projet contient un certain nombre de dispositions communes concernant la publication et l'homologation de normes (articles 9 à 11). Le projet comprend également certaines dispositions visant à adapter l'arrêté royal du 25 octobre 2004 'relatif aux modalités d'exécution des programmes de normalisation ainsi qu'à l'homologation ou l'enregistrement des normes' (articles 12 à 16).

L'intention est de faire entrer en vigueur la réglementation en projet « le premier jour du deuxième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge* » (article 17).

3.1. La réglementation en projet peut en principe être réputée trouver un fondement juridique dans l'article 108 de la Constitution, visé au premier alinéa du préambule du projet, qui confère au Roi le pouvoir général d'exécuter les lois, combiné avec les dispositions du Code de droit économique auxquelles le deuxième alinéa du préambule fait référence. Ce dernier alinéa doit en outre mentionner les articles VIII.2 et VIII.4, 3^o, 4^o et 7^o, du code précité, pour les motifs exposés ci-après.

L'article 16 du projet vise à abroger, notamment, l'article 2, de l'arrêté royal du 25 octobre 2004 précité¹. À titre de fondement juridique d'une telle abrogation, on peut invoquer l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article VIII.2 du Code de droit économique, qui dispose que l'État et toutes les personnes de droit public peuvent renvoyer aux normes publiées par le Bureau de Normalisation par simple référence à l'indicatif de ces normes.

¹ L'article 2 de l'arrêté royal du 25 octobre 2004 s'énonce comme suit : « L'État et toutes les personnes de droit public peuvent renvoyer aux normes publiées par le Bureau, dans les arrêtés, les règlements, les actes administratifs et les cahiers des charges, par simple référence à l'indicatif de ces normes ».

En ce qui concerne le développement et l'adoption de normes spécifiquement belges (articles 2 à 5 du projet), l'adoption de normes et documents étrangers, européens ou internationaux en tant que normes belges (articles 6 à 8) et la publication de normes (articles 9 et 10), le Code de droit économique ne contient aucune délégation explicite au Roi. Cependant, l'article VIII.4, 3°, 4° et 7°, respectivement, du code précité prévoit que dans le cadre de la politique en matière de normalisation définie par le ministre, le Bureau de Normalisation a pour missions « la centralisation, l'examen, la consultation et/ou l'approbation des projets de normes », « la diffusion des normes et des documents techniques » et « l'élaboration de normes, ainsi que le suivi, le développement et la mise au point de documents techniques en tant que nouveaux produits n'ayant pas le statut de norme, mais répondant à des besoins sur le marché ». L'arrêté royal en projet trouve également un fondement juridique dans l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article VIII.4, 3°, 4° et 7°, du Code de droit économique.

3.2. Le projet contient des dispositions qui soulèvent la question de savoir si elles ne reviennent pas à étendre les missions du Bureau de Normalisation pour lesquelles il faut invoquer à titre de fondement juridique l'article VIII.4, 11°, du Code de droit économique, qui s'énonce comme suit :

« Dans le cadre de la politique en matière de normalisation définie par le ministre, le Bureau a pour missions :

(...)

11° l'exécution de tâches en rapport avec la normalisation et la certification qui lui sont confiées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres ».

La question se pose notamment de savoir si l'article 4 du projet n'impose pas au Bureau de Normalisation des tâches supplémentaires allant plus loin en matière de normalisation que les missions légales découlant d'ores et déjà de l'article VIII.4 du Code de droit économique, auquel cas il faudrait à cet effet rechercher le fondement juridique dans l'article VIII.4, 11°, précité, de ce code, et il faudrait également satisfaire à l'exigence de délibération en Conseil des ministres, ce qui n'est pas le cas à ce jour.

Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a communiqué ce qui suit :

« Cet article VIII.4, 11° ne sert pas de base légale au présent projet d'arrêté puisque ce dernier n'a pour objet ni d'attribuer de nouvelles tâches ni d'étendre les tâches déjà attribuées au Bureau par la loi dans l'article VIII.4, 1° à 10° (et l'article VIII.16, 5°).

Il est tout à fait exact que l'article VIII.4, 11°, du CDE prévoit que c'est par arrêté délibéré en Conseil des Ministres que le Roi peut confier au Bureau des tâches supplémentaires en rapport avec la normalisation et la certification. L'article VIII.4, 11° vise des tâches supplémentaires à celles déjà prévues par l'article VIII.4, 1° à 10°.

Selon l'exposé des motifs, cet article 'permet aussi au Roi de confier au Bureau des missions spécifiques relevant de la normalisation et de la certification, notamment par voie de mandats, pour s'adapter aux évolutions de la normalisation.'. Concrètement, des missions supplémentaires ont par exemple été confiées au Bureau par arrêté délibéré en Conseil des Ministres en matière de soutien des recherches pré-normatives (Arrêté royal du 10/11/2005 confiant au Bureau de Normalisation des missions déléguées en ce qui concerne les centres collectifs).

Le projet d'arrêté prévoit des règles afin de pouvoir exécuter les missions du Bureau dans le processus d'élaboration des normes. Dans le cadre de ce processus, le projet d'arrêté prévoit des règles en matière de retrait et d'annulation de norme, ainsi que de périodes de coexistence entre 2 normes. Il est vrai que la loi ne prévoit pas explicitement que le Bureau a le pouvoir de retirer une norme, de l'annuler ou de prévoir une période de coexistence entre 2 normes (mesures transitoires). Cela ne constitue cependant pas des missions nouvelles ou une extension des missions prévues par la loi. Le projet d'arrêté s'inscrit dans le cadre de l'article VIII.4, 1° à 10°.

Selon l'Exposé des Motifs, 'Ces missions en font l'acteur opérationnel central de l'ensemble du processus de normalisation. Le Bureau est le lieu de synthèse des politiques publiques et privées de normalisation. Il est le maître de la planification stratégique en la matière. Il est la clef de voûte du financement. Il adopte le schéma général des programmes de normalisation. Il adopte les règles internes de fonctionnement du système belge de normalisation. Il adopte les normes élaborées de la manière visée notamment à l'article 7 tout en conservant la faculté d'élaborer lui-même des normes. (...)'

On voit que le Législateur a pour volonté que le processus de normalisation soit géré par le Bureau de normalisation et l'importance des missions qui lui sont confiées.

Dans le cadre de ce processus, le projet d'arrête prévoit des règles en matière de retrait et d'annulation de norme, ainsi que de périodes de coexistence entre 2 normes. Il est vrai que la loi ne prévoit pas explicitement que le Bureau a le pouvoir de retirer une norme, de l'annuler ou de prévoir une période de coexistence entre 2 normes (mesures transitoires). Ces pouvoirs sont cependant indissociables de la compétence d'élaborer, coordonner et adopter les normes, sans qu'il soit nécessaire de le nommer.

De manière générale, il appartient à l'auteur d'un acte la faculté de l'annuler. De plus, les normes constituent l'énoncé du savoir-faire, des règles de l'art dans un domaine. Il n'est pas possible d'avoir 2 normes différentes sur le même sujet. Et lorsqu'une nouvelle norme est adoptée, il est nécessaire que des mesures transitoires soient adoptées. En tant que responsable de la normalisation et en l'absence d'indication contraire de la loi, lorsqu'il établit une norme, le Bureau doit pouvoir supprimer une norme qui ne représente plus l'énoncé du savoir-faire. Il doit également pouvoir prévoir comment la nouvelle norme s'articule avec l'ancienne, prévoir des mesures transitoires. Ne pas reconnaître ce pouvoir au Bureau l'empêcherait d'accomplir ses missions. Le pouvoir d'adopter une norme implique nécessairement le pouvoir d'annuler ou retirer une norme.

La possibilité d'annulation d'une norme par le Bureau est d'ailleurs prévue dans l'arrêté actuel du 25 octobre 2004, sans faire l'objet de remarque du Conseil d'Etat dans ses commentaires sur la base légale de l'arrêté ».

Il ressort des explications fournies par le délégué que la réglementation en projet ne vise pas à attribuer de nouvelles tâches spécifiques en ce qui concerne la normalisation et la certification et qu'elle ne peut pas, en tant que telle, être considérée comme une réglementation impliquant pour le Bureau de Normalisation une extension de tâches qui ne pouvaient pas déjà s'inscrire dans l'ensemble des missions du Bureau qui découlent de l'article VIII.4, 1° à 10°, du Code de droit économique et se situent dans la procédure de normalisation définie par ces dispositions ou en vertu de celles-ci². Dans cette interprétation, il n'y a pas lieu, à titre de fondement juridique de la réglementation en projet, d'invoquer également l'article VIII.4, 11°, du

² Pareilles tâches spécifiques supplémentaires ont, par exemple, effectivement été confiées au Bureau de Normalisation par l'arrêté royal du 10 novembre 2005 'confiant au Bureau de Normalisation des missions déléguées en ce qui concerne les centres collectifs', auquel le délégué renvoie également dans ses explications.

Code de droit économique, et il ne faut pas satisfaire à l'exigence d'une délibération en Conseil des ministres inscrite dans cette disposition légale.

3.3. L'article 11 du projet contient un régime d'indemnisation des frais afférents à l'homologation de normes. Si l'article VIII.10, § 2, du Code de droit économique mentionne les redevances imposées par le Roi³ comme une des sources de financement du Bureau de Normalisation, il s'agit là toutefois de redevances qui peuvent uniquement être imposées dans un but qui ne peut pas être assimilé purement et simplement à l'indemnisation, visée à l'article 11 du projet, des frais découlant de l'homologation des normes⁴. Le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas, dans le Code de droit économique, d'autres dispositions⁵ susceptibles de procurer un fondement juridique suffisant au régime d'indemnisation instauré par l'article 11 du projet⁶. À moins qu'une base légale suffisante puisse encore être désignée à cet effet, le régime d'indemnisation en projet ne peut pas, dès lors, être maintenu dans le projet dans l'état actuel de la législation.

³ Les auteurs du projet semblent bel et bien vouloir instaurer dans l'article 11 une rétribution au sens de l'article 173 de la Constitution, à savoir une rémunération pécuniaire pour un service accompli par l'autorité en faveur du redevable, considéré individuellement, et ayant un caractère purement rémunératoire, de sorte qu'une proportion raisonnable existe entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable. À défaut de pareille proportion, la redevance perd son caractère rémunératoire pour revêtir un caractère fiscal (au sujet de la distinction pas toujours évidente à faire en pratique entre une « redevance » et un « impôt » et des conséquences juridiques liées à cette distinction, voir entre autres A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Wolters Kluwer, Malines, 2011, n^{os} 518-519). En l'occurrence, on peut se demander si l'indemnisation visée à l'article 11 du projet est suffisamment axée sur le service fourni en faveur du redevable, considéré individuellement, et revêt effectivement un caractère purement rémunératoire pour pouvoir être encore considérée comme une simple « redevance ».

⁴ Selon l'article VIII.10, § 2, 2^o, du Code de droit économique, le Bureau de Normalisation est financé par « les redevances imposées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pour financer certains programmes de normalisation d'intérêt général, prélevées auprès des parties représentées dans les commissions de normalisation et au prorata de la quantité d'informations techniques et économiques visées à l'article VIII.7, qui leur est fournie par le Bureau ». Les débats parlementaires relatifs à l'article 11, § 2, 2^o, correspondant, de la loi du 3 avril 2003 'relative à la normalisation' ont relevé à propos de la portée de la disposition concernée ce qui suit : « Dans ses remarques relatives à la notion de 'redevances', le Conseil d'État exigeait des précisions quant à la nature du service accompli, l'identification des redevables et un meilleur guide dans la délégation prévue. Pour répondre à ces observations, le texte de [l'article 11, § 2, 2^o] a été modifié en ce sens que ces redevances seront prélevées auprès des commissions de normalisation et des opérateurs sectoriels destinataires des informations techniques et économiques fournies par le Bureau et visées à l'article 8, alinéa 2, et cela en proportion de la quantité d'informations transmises » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-03, n^o 50-2245/001, p. 13).

⁵ L'article VIII.10, § 1^{er}, du Code de droit économique, auquel le délégué fait référence, ne paraît pas davantage pouvoir procurer un fondement juridique à la redevance visée à l'article 11 du projet. Aux termes de la disposition citée en premier, les programmes prévus à l'article VIII.5 du code précité, arrêtés par le Bureau sont financés par des contributions technique et/ou financière au prorata des intérêts des parties intéressées.

⁶ Bien que l'indemnisation réglée par l'article 11 du projet puisse en principe plutôt être considérée comme constitutive d'une redevance et pas d'un impôt, il n'en résulte pas que pour son instauration, il ne doit pas exister une base légale suffisante : « Tant l'article 170 de la Constitution, en ce qui concerne les impôts, que l'article 173 de la Constitution, en ce qui concerne les rétributions, garantissent qu'aucune perception ne peut être imposée sans l'intervention de l'assemblée représentative compétente. La garantie du principe de légalité n'a toutefois pas la même portée dans les deux cas. En matière d'impôts, toute délégation qui porte sur la détermination d'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle. En matière de rétributions, il suffit que le législateur compétent détermine les cas susceptibles de donner lieu à la perception de la rétribution, le règlement d'autres éléments essentiels, comme le montant de la rétribution, pouvant faire l'objet d'une délégation » (C.C., 19 novembre 2015, n^o 162/2015, B.4).

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Compte tenu de l'observation formulée au point 3.1. en ce qui concerne le fondement juridique, le deuxième alinéa du préambule du projet doit également mentionner les articles VIII.2 et VIII.4, 3°, 4° et 7°, du Code de droit économique.

Article 3

5. De l'accord du délégué, mieux vaudrait, dans un souci de clarté, rédiger la deuxième phrase de l'article 3, alinéa 4, du projet comme suit : « Cette durée supérieure ainsi que la motivation sont communiquées au Bureau par la commission de normalisation ».

Article 4

6. L'article 4, alinéa 1^{er}, et différentes autres dispositions du projet, utilisent les termes « retirer » (« intrekken ») et « annuler » (« annuleren »). Il a été demandé au délégué quelle est la portée de ces termes. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Annuleren gaat verder dan een intrekking en verwijderd de status van norm vanaf de publicatie (geboorte als norm). Een norm wordt ingetrokken wanneer de inhoud ervan verouderd is en geannuleerd wanneer men vindt [dat] ze geen norm had moeten zijn ».

Pour l'application de la réglementation en projet, les termes « retrait » et « annulation » reçoivent à l'évidence une signification spécifique, qui s'écarte de la signification consacrée en droit administratif⁷, ce qui est possible, même si, dans ce cas, il est vivement recommandé, dans un souci de clarté de l'ordonnancement juridique et d'accessibilité de la réglementation en projet, de compléter l'article 1^{er} du projet par une définition des notions concernées.

7. Par souci de clarté, on adaptera la rédaction de l'article 4, alinéa 1^{er}, 2°, du projet comme suit : « annuler un projet de norme mis à l'enquête; ».

8. À la fin du texte néerlandais de l'article 4, alinéa 2, du projet, on remplacera les mots « , of in bij het ontbreken van een bevoegde normalisatiecommissie, » par les mots « , of bij het ontbreken van een bevoegde normalisatiecommissie, ».

⁷ Voir au sujet des notions d'« abrogation », de « retrait » et d'« annulation » dans la signification administrative consacrée e.a. I. OPDEBEEK et S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Intersentia, Anvers-Cambridge, 2017, n^{os} 243-254, ainsi que la jurisprudence et la doctrine citées par ces auteurs.

Article 11

9. Également par souci de correction de la langue, mieux vaudrait écrire à la fin de l'article 11, alinéa 2, du projet « dans les cinq jours ouvrés suivant l'avis » (« binnen vijf werkdagen die op het advies volgen »)⁸.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁸ Cette observation est faite sous réserve de l'observation formulée au point 3.3 en ce qui concerne le fondement juridique de l'article 11 du projet.