



Hoge Raad voor Normalisatie
Conseil supérieur de Normalisation

AVIS ***Relatif à***

***l'accessibilité et à l'opposabilité aux tiers des
normes belges auxquelles il est fait référence dans
la réglementation***

Bruxelles, le 21 novembre 2014

Vu la loi du 28 février 2013 introduisant le Code de droit économique, qui a abrogé les dispositions¹ de la loi du 3 avril 2003 relative à la normalisation;

Vu l'article VIII.19 du Code précité, instituant auprès du Service public fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie un Conseil supérieur de Normalisation, ci-après dénommé le Conseil supérieur;

Vu l'article VIII.20 du Code précité en vertu duquel le Conseil supérieur 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;

Vu l'article VIII.1, 2ème alinéa du Code précité stipulant que le respect des normes s'effectue sur une base volontaire, à moins que leur respect ne soit imposé par une disposition légale, réglementaire ou contractuelle;

Vu l'article VIII.2 du Code précité en vertu duquel 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;

Vu l'article VIII.4, 4° du Code précité confiant au Bureau de Normalisation la mission de diffuser les normes et les documents techniques;

Vu l'arrêté royal (AR) du 25 octobre 2004 relatif aux modalités d'exécution des programmes de normalisation ainsi qu'à l'homologation ou l'enregistrement des normes;

Vu les observations de la section de législation du Conseil d'Etat exprimées dans plusieurs avis² et selon lesquelles le fait que les normes belges auxquelles il est fait référence dans la réglementation

- ne sont pas publiées intégralement au Moniteur belge,
- ne peuvent être acquises que moyennant paiement,
- ne sont pas toutes disponibles en néerlandais

impliquerait que ces normes ne sont pas publiées conformément à l'art. 190 de la Constitution³ et que, par conséquent, elles ne seraient pas opposables aux tiers;

Vu la lettre du 3 février 2014 du ministre fédéral ayant l'Économie dans ses attributions au président du Conseil supérieur, demandant que, suite aux observations du Conseil d'État, un avis soit élaboré au sujet de l'accessibilité et de l'opposabilité aux tiers des normes belges auxquelles il est fait référence dans la réglementation;

¹ À l'exception de l'article 19.

² Il s'agit notamment des avis suivants :

- avis 36.390/1 du 16 décembre 2003 relatif à un projet d'arrêté devenu l'AR du 15 juin 2004 fixant certaines gammes de quantités nominales et réglementant l'indication des quantités de certains produits en préemballages;
- avis 42.307/4 du 7 mars 2007 relatif à un projet d'arrêté devenu l'AR du 13 juin 2007 modifiant les normes de base incendie, et avis n° 41.867/4 du 4 janvier 2007 relatif à un projet d'arrêté devenu l'AR du 17 mai 2007 fixant les mesures en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion auxquelles les parkings fermés doivent satisfaire pour le stationnement des véhicules LPG;
- avis 42.474/4 du 2 avril 2007 relatif à un projet d'arrêté devenu l'AR du 21 avril 2007 concernant les appareils de test de l'haleine et les appareils d'analyse de l'haleine;
- avis 44.188/4 du 19 mars 2008 relatif à un projet d'arrêté devenu l'AR du 1^{er} mars 2009 modifiant l'AR du 7 juillet 1994 fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion, auxquelles les bâtiments nouveaux doivent satisfaire;
- avis 53.929/1/V du 18 septembre 2013 relatif à un avant-projet de décret de la Région flamande concernant la modification du décret Énergie du 8 mai 2009 en matière de responsabilité civile des gestionnaires de réseau.

³ « Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi. »

Vu le plan d'action lancé par le Bureau de Normalisation le 17 juin 2010 visant à traduire en néerlandais les normes d'origine européenne ou internationale considérées comme prioritaires;

Vu les avis antérieurs du Conseil supérieur relatifs à la traduction de normes en néerlandais (décembre 2006), au mode de consultation des normes (juin 2007), au prix de vente des normes (juin 2007) et à l'accès des milieux académiques, des PME et des acteurs sociétaux aux travaux de normalisation et aux normes (novembre 2012);

Vu les discussions antérieures du Conseil supérieur en ces matières;

Considérant que la référence à des normes dans la réglementation présente pour le législateur plusieurs avantages parmi lesquels on relève, outre la simplicité et la concision, la souplesse de l'adaptation de la réglementation à l'évolution des exigences socio-économiques et aux progrès techniques grâce à l'usage de références non datées, les normes étant mises à jour au fur et à mesure des nécessités, notamment celles déclarées par le législateur;

Considérant que, contrairement aux actes de l'autorité⁴, les normes auxquelles il est fait référence dans la réglementation sont soumises au droit d'auteur, ce qui rend impossible la publication de leur texte intégral au Moniteur belge;

Considérant que toute norme peut être consultée gratuitement auprès du Bureau de Normalisation et des organismes de normalisation étrangers;

Considérant que la mise en application de l'avis du Conseil supérieur sur le mode de consultation des normes, en particulier la création de nouveaux points de consultation gratuite de celles-ci, favorisera l'accessibilité des normes auxquelles il est fait référence dans la réglementation;

Considérant que la normalisation est un processus international, que la plupart des normes ont un caractère européen ou international et que la distribution des normes est liée à des règles et accords européens ou internationaux qu'il convient de respecter;

Considérant que la politique de prix des normes d'origine étrangère, européenne ou internationale est définie par les organismes ou organisations qui en détiennent le droit d'auteur et qu'il n'appartient pas au Bureau de Normalisation d'y déroger;

Considérant que le type des normes belges auxquelles il est fait référence dans la réglementation diffère selon qu'il s'agit de normes homologuées ou de normes enregistrées, et que seules ces dernières ne sont pas toutes disponibles en néerlandais;

Considérant que les priorités établies par le Bureau de Normalisation en 2010 pour l'élaboration d'une version néerlandaise des normes enregistrées ont été essentiellement fixées en fonction de l'usage de celles-ci dans un contexte réglementaire;

Considérant que dans la jurisprudence et la doctrine l'art. 190 de la Constitution est vu comme l'expression d'un principe général de droit selon lequel une règle de droit des autorités publiques n'acquiert de force obligatoire pour le citoyen que si elle est rendue publique⁵; qu'il est la logique même qu'une réglementation ne puisse être rendue obligatoire qu'après avoir été publiée; que cette publication doit être faite « dans la forme déterminée par la loi » et qu'il appartient au législateur (et non au pouvoir exécutif) de régler la manière dont cette publication doit être faite;

Considérant que les normes sont généralement opposables aux tiers en tant qu'« énoncé du savoir-faire applicable à un produit, un procédé ou un service donné au moment de leur adoption⁶ »;

⁴ « Les actes officiels de l'autorité ne donnent pas lieu au droit d'auteur » (art. 8 § 2 de la loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur et aux droits voisins).

⁵ J. Velaers, « Artikel 190 van de Grondwet : de bekendmaking in de vorm bij wet bepaald als voorwaarde voor de verbindendheid van wetten, besluiten en verordeningen van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur », in *De verplichting tot bekendmaking van de norm*, die Keure, ed. L. Wintgens, 2003, p. 33 à 35.

⁶ Art. VIII.1, 1^{er} alinéa du Code de droit économique.

Considérant que la forme de la publication des actes de l'autorité est déterminée dans la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires; que la forme de la publication des normes belges au Moniteur belge n'est déterminée dans aucune disposition de loi; que les références des normes belges sont publiées au Moniteur belge conformément aux art. 21 et 26 de l'AR du 25 octobre 2004 précité;

Considérant qu'à l'instar des normes européennes harmonisées le respect des normes auxquelles il est fait référence dans la réglementation ne présente le plus souvent pas de caractère obligatoire, ce qui, pour l'État fédéral et les entités fédérées, semble limiter à un nombre de l'ordre de 300, toutes origines confondues, le cas des normes visées par les observations du Conseil d'État; que l'origine de ces normes s'établit comme suit :

- belge : 24 %;
- européenne : 36 %;
- internationale : 30 %;
- divers : 10 %;

que les principales instances réglementaires faisant référence à ces normes sont les suivantes :

- Etat fédéral : 36 %;
- Bruxelles-Capitale : 34 %;
- Flandre : 19 %;
- Wallonie : 3%;
- divers : 8 %;

Considérant que dans ses avis précités la solution préconisée par le Conseil d'Etat n'a pas toujours été identique, mais a consisté successivement à :

- donner dans le rapport au Roi ou dans le rapport sur la portée de la réglementation des indications sur la possibilité de consulter la norme ;
- rendre la norme concernée accessible (à charge de l'auteur de la réglementation, c'est-à-dire de l'administration qui a préparé le texte réglementaire);
- veiller à la publication intégrale de la norme au Moniteur belge;

Considérant qu'en Allemagne, suite à un amendement introduit en 2003, la loi du 9 septembre 1965 sur les droits d'auteur stipule que, si l'on fait référence à des normes dans la réglementation sans en reprendre le texte, le droit d'auteur sur ces normes est maintenu (art. 5 § 3); que cependant une licence obligatoire est imposée au détenteur de ce droit d'auteur; que, sur la base de cette disposition, le DIN⁷ est obligé d'accorder à tout éditeur le droit de reproduire et de diffuser une norme obligatoire et ce, selon des modalités appropriées;

Considérant qu'en France, le décret du 16 juin 2009 relatif à la normalisation dispose (art. 17) que les normes sont d'application volontaire; qu'elles peuvent toutefois être rendues d'application obligatoire par arrêté signé du ministre chargé de l'industrie et du ou des ministres intéressés; que les normes rendues d'application obligatoire sont consultables gratuitement sur le site internet de l'AFNOR⁸; que le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a publié un guide relatif à la bonne utilisation des normes dans la réglementation;

⁷ Deutsches Institut für Normung.

⁸ Association française de normalisation.

Considérant qu'aux Pays-Bas, en 2011, le ministre des Affaires économiques a pris la décision⁹ de :

- revoir la réglementation existante afin de déterminer si les références à des normes obligatoires pouvaient ou non être remplacées par des références à des normes non obligatoires dont le respect confère une présomption de conformité à des exigences essentielles précisées dans la réglementation et ce, avant le 1^{er} janvier 2014;
- mettre gratuitement à disposition toutes les normes obligatoires nationales auxquelles il serait fait référence dans toute nouvelle réglementation destinée à entrer en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2012;
- entamer, après inventaire, les négociations avec le NEN¹⁰ concernant les normes obligatoires pour lesquelles elle détient le droit d'auteur et auxquelles il est fait référence dans la réglementation existante et ce, pour une mise à disposition gratuite de ces normes à partir du 1^{er} janvier 2014;

Avis

Le Conseil supérieur est d'avis que le problème de l'accessibilité et de l'opposabilité aux tiers des normes dont l'application est rendue obligatoire par la réglementation, tel que soulevé de manière récurrente par le Conseil d'Etat dans ses observations, appelle des solutions et en particulier :

- concernant la publication : la forme de la publication des normes belges au Moniteur belge devrait être déterminée dans la loi afin de se conformer à l'art. 190 de la Constitution en ce qui concerne les normes obligatoires;
- concernant la gratuité :
 - la mise à disposition gratuite des normes obligatoires ne peut qu'accroître leur diffusion auprès des destinataires;
 - cette mise à disposition gratuite ne peut s'appliquer qu'aux normes belges nationales, c'est-à-dire celles dont le Bureau de Normalisation détient le droit d'auteur, par opposition aux normes belges d'origine étrangère, européenne ou internationale, dont le droit d'auteur est détenu par une organisation ou un organisme tiers et pour lesquelles le Bureau de Normalisation détient une licence de distribution avec ou sans droit de reproduction;
 - il serait équitable que le législateur en supporte le coût puisqu'il bénéficie des avantages inhérents à la référence aux normes dans la réglementation et qu'il fait l'économie de leur rédaction et de leur maintenance;
- concernant la disponibilité en néerlandais : dans la mesure du possible, l'indisponibilité transitoire d'une version néerlandaise de certaines normes dont l'application est rendue obligatoire par la réglementation devrait être écourtée;

⁹ Brief van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 30 juni 2011, inzake Kabinetsreactie op kenbaarheid van normen en normalisatie.

¹⁰ Nederlands Normalisatie-instituut.

- concernant les mesures d'accompagnement : à l'avenir, toute référence à des normes dans la réglementation devrait se conformer à des règles de bonne pratique consignées dans un guide à diffuser auprès de toutes les instances réglementaires et les incitant à :
 - revoir la réglementation existante;
 - faire référence à des normes dont l'application n'est pas rendue obligatoire mais dont le respect confère une présomption de conformité à des exigences essentielles précisées dans la réglementation;
 - ne rendre l'application de normes obligatoire qu'à titre exceptionnel et uniquement lorsque le Bureau de Normalisation en détient le droit d'auteur;
 - ne pas faire référence à des normes dont l'accessibilité dans la ou les langues prescrites n'est pas assurée.

Le Conseil supérieur propose les actions suivantes :

- concernant la publication : il conviendrait de modifier le Code de droit économique par l'ajout d'une disposition stipulant que la publication des normes belges au Moniteur belge s'effectue par la simple mention de leurs références (indicatif, titre et numéro d'édition) dans les arrêtés royaux d'homologation et d'enregistrement des normes, par opposition à la publication de leur texte intégral;
- concernant la gratuité :
 - il conviendrait d'instaurer la mise à disposition gratuite des normes belges obligatoires dont le Bureau de Normalisation détient le droit d'auteur;
 - il conviendrait de répercuter l'impact budgétaire correspondant sur les autorités publiques faisant référence à des normes obligatoires dans leur réglementation;
- concernant la disponibilité en néerlandais : il conviendrait que le Bureau de Normalisation accélère l'exécution de son plan d'action de traduction en néerlandais d'une liste prioritaire de normes;
- concernant les mesures d'accompagnement :
 - il conviendrait de publier la liste des normes obligatoires et la liste des réglementations y faisant référence sur le site du Bureau de Normalisation et d'en assurer la mise à jour;
 - il conviendrait d'élaborer un guide relatif à la bonne utilisation des normes dans la réglementation et de le diffuser auprès de toutes les instances réglementaires.

Le Président,

Georges KLEPFISCH