



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.788/3
van 26 april 2019

avis 65.788/3
du 26 avril 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'waarbij het Boek 1 betreffende de elektrische installaties op laagspanning en op zeer lage spanning, het Boek 2 betreffende de elektrische installaties op hoogspanning en het Boek 3 betreffende de installaties voor transmissie en distributie van elektrische energie bindend worden verklaard'

un projet d'arrêté royal 'rendant obligatoire le Livre 1 sur les installations électriques à basse tension et à très basse tension, le Livre 2 sur les installations électriques à haute tension et le Livre 3 sur les installations de transport et de distribution de l'énergie électrique'

Op 27 maart 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'waarbij het Boek 1 betreffende de elektrische installaties op laagspanning en op zeer lage spanning, het Boek 2 betreffende de elektrische installaties op hoogspanning en het Boek 3 betreffende de installaties voor transmissie en distributie van elektrische energie bindend worden verklaard'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 april 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Peter SOURBRON, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 april 2019.

*

Le 27 mars 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie, de l'Environnement et du Développement durable à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'rendant obligatoire le Livre 1 sur les installations électriques à basse tension et à très basse tension, le Livre 2 sur les installations électriques à haute tension et le Livre 3 sur les installations de transport et de distribution de l'énergie électrique'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 23 avril 2019. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Peter SOURBRON, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 avril 2019.

*

1. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

2. 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 VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het ‘goedkeuren’ (lees: vaststellen) van drie boeken die als bijlage bij het ontwerp zijn gevoegd en die in de plaats komen van het Algemeen Reglement op de elektrische installaties voor de huishoudelijke installaties en sommige lijnen van transport en verdeling van elektrische energie, ‘goedgekeurd’ (lees: vastgesteld) bij het koninklijk besluit van 10 maart 1981.

Artikel 1 van het ontwerp definieert de term ‘elektrische installatie’, alsook welke bepalingen moeten worden verstaan onder elk van de drie boeken. Boek 1, dat is opgenomen in bijlage 1 bij het ontwerp, heeft betrekking op de elektrische installaties op laagspanning en op zeer lage spanning (wisselspanning ≤ 1000 V en gelijkspanning met en zonder rimpel ≤ 1500 V). Boek 2, dat is opgenomen in bijlage 2 bij het ontwerp, betreft de elektrische installaties op hoogspanning (wisselspanning > 1000 V en gelijkspanning met en zonder rimpel > 1500 V). Boek 3, dat is vervat in bijlage 3 bij het ontwerp, heeft betrekking op de installaties voor transmissie en distributie van elektrische energie.

Overeenkomstig de artikelen 2 en 3 gelden de bepalingen van boek 1 voor elektrische installaties op laagspanning en zeer lage spanning. Voor de bestaande installaties gelden alle delen van boek 1, voor de installaties waarvan de uitvoering, wijziging of uitbreiding wordt begonnen na de inwerkingtreding van het te nemen besluit, wordt deel 8 van boek 1 uitgesloten. Overeenkomstig de artikelen 4 en 5 gelden de bepalingen van boek 2 voor elektrische installaties op hoogspanning, maar ook hier wordt deel 8 ervan uitgesloten voor nieuwe installaties. Overeenkomstig de artikelen 6 en 7 gelden de bepalingen van boek 3 op installaties voor transmissie en distributie van elektrische energie, opnieuw met uitsluiting van deel 8 ervan voor nieuwe installaties.

Overeenkomstig artikel 8 gelden de voorzorgsmaatregelen tegen brand in de delen 4 en 5 van de boeken 1 en 3 voor de kabels ten behoeve van communicatie en informatietechnologie, van signalisatie of bediening, die in de elektrische installaties van de

boeken 1 en 3 geïntegreerd worden en waarvan de uitvoering, wijziging of uitbreiding werd begonnen na 4 september 2013.

Artikel 9 verleent de minister bevoegd voor energie de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden en volgens een bepaalde procedure afwijkingen toe te staan van bepalingen van de boeken 1, 2 of 3, betreffende een aantal opgesomde installaties. Overeenkomstig artikel 10 kunnen de minister bevoegd voor energie en de minister bevoegd voor welzijn van de werknemers, elk wat hem betreft, afwijkingen toestaan van bepalingen van de boeken 1, 2 of 3 voor de andere installaties dan die bedoeld in artikel 9.

Artikel 11 van het ontwerp schrijft voor dat het Vast Elektrotechnisch Comité moet worden geraadpleegd voor wijzigingen aan de boeken 1, 2 en 3 met betrekking tot een aantal opgesomde installaties. Voor wijzigingen aan die boeken met betrekking tot andere installaties moeten overeenkomstig artikel 12 zowel het Vast Elektrotechnisch Comité als de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk worden geraadpleegd. In beide gevallen wordt geregeld binnen welke termijn die adviezen moeten worden gegeven.

De artikelen 13 tot 15 strekken tot het aanwijzen van de ambtenaren die belast worden met het toezicht op de boeken 1, 2 en 3. Artikel 16 herinnert aan de toepasselijkheid van de strafbepalingen in de wet van 10 maart 1925 ‘op de elektriciteitsvoorziening’ en in de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’.

Artikel 17 strekt tot de opheffing van het koninklijk besluit van 10 maart 1981 en van een reeks verwante (vooral ministeriële) besluiten. De inhoud van die ministeriële besluiten is geïntegreerd in de ontworpen regeling. Overeenkomstig artikel 18 moeten verwijzingen naar het koninklijk besluit van 10 maart 1981 worden gelezen als verwijzingen naar de toepasselijke bepalingen van het te nemen besluit.

Het te nemen besluit treedt overeenkomstig artikel 19 in werking op de eerste dag van de achtste maand die volgt op de maand van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

RECHTSGROND

4. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt gezocht in artikel 21, 1°, van de wet van 10 maart 1925 en in artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996.

4.1. Aan artikel 21, 1°, van de wet van 10 maart 1925 ontleent de Koning de bevoegdheid om algemene verordeningen te bepalen inzake het aanleggen en het in bedrijf nemen van elektrische lijnen en inzake veiligheidsmaatregelen. Daartoe kunnen ook voorzorgsmaatregelen tegen brand worden gerekend die betrekking hebben op elektrische leidingen.

Het is echter allerm minst zeker of deze wetsbepaling rechtsgrond kan bieden in zoverre het ontworpen besluit betrekking heeft op andere leidingen dan leidingen die dienen voor het overbrengen van elektrische energie, zoals “kabels ten behoeve van communicatie en

informatietechnologie, van signalisatie of bediening”, waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 8 van het ontworpen besluit. Uit de artikelen 2, eerste lid, en 20 van de wet van 10 maart 1925 kan immers worden afgeleid dat met de term “elektrische lijnen” leidingen worden bedoeld die dienen voor het overbrengen van elektrische energie, ook al bevat de wet geen formele definitie van die term. In artikel 20 van de wet wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen dit soort lijnen en lijnen die bestemd zijn voor telecommunicatie, waaronder telefonische communicatie en seinoverbrenging. Lijnen bestemd voor telecommunicatie brengen vanuit strikt fysisch oogpunt weliswaar ook elektrische energie over, maar het doel van deze lijnen is in wezen het overbrengen van signalen en niet het overbrengen van elektrische energie. De omstandigheid dat de “kabels ten behoeve van communicatie en informatietechnologie, van signalisatie of bediening”, waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 8 van het ontworpen besluit, zijn geïntegreerd in de elektrische installaties vermeld in de boeken 1 en 3, doet geen afbreuk aan die vaststelling.

4.2. In zoverre artikel 4, § 1, eerste lid, van de wet van 4 augustus 1996 de Koning machtigt om alle maatregelen op te leggen aan de werkgevers en de werknemers die nodig zijn voor het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, biedt deze wetsbepaling, bij voorkeur gelezen in samenhang met artikel 5, § 3, van die wet,¹ slechts een partiële rechtsgrond voor het ontworpen besluit, namelijk in zoverre met de ontworpen brandveiligheidsmaatregelen het welzijn van werknemers wordt beoogd.

4.3. De conclusie is dat de rechtsgrond voor het ontworpen besluit wankel is, althans in zoverre het voorschriften betreft die betrekking hebben op andere leidingen dan leidingen die dienen voor het overbrengen van elektrische energie, waarmee bovendien niet specifiek het welzijn van werknemers wordt beoogd (zoals het geval is wanneer die leidingen in een privéwoning liggen).²

De omstandigheid dat het ontworpen besluit mede strekt tot de uitvoering van een Europese gedelegeerde verordening³ neemt niet weg dat naar intern constitutioneel recht voor die uitvoering een deugdelijke en sluitende rechtsgrond is vereist. Het is dan ook hoogst raadzaam om artikel 21, 1°, van de wet van 10 maart 1925 zo snel mogelijk aan te vullen door naast de elektrische lijnen ook besturingskabels en communicatiekabels te vermelden.⁴

¹ Die laatste wetsbepaling machtigt de Koning immers tot het nader omschrijven van de algemene preventiebeginselen die de werkgever moet toepassen en tot het nader uitwerken ervan met toepassing van of ter voorkoming van specifieke risicosituaties. Zie ook adv.RvS 59.780/1 van 6 oktober 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 28 april 2017 ‘tot vaststelling van boek III Arbeidsplaatsen van de codex over het welzijn op het werk’.

² In dezelfde zin adv.RvS 65.617/3 van 5 april 2019 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het artikel 104 van het Algemeen Reglement op de Elektrische Installaties’.

³ Namelijk de gedelegeerde verordening (EU) 2016/364 van de Commissie van 1 juli 2015 ‘betreffende de indeling van bouwproducten in klassen van materiaalgedrag bij brand overeenkomstig Verordening (EU) nr. 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad’.

⁴ Dit kan een aanleiding zijn om de terminologie in die wet op meer algemene wijze te herzien, aangezien ook in andere artikelen gewag wordt gemaakt van elektrische lijnen of van lijnen voor het vervoer van elektrische energie.

5. In hoofdstuk 6 van de boeken 1, 2 en 3 wordt telkens een kader uitgewerkt voor de erkenning van organismen die instaan voor de controles van de betrokken installaties. Het is twijfelachtig of een dergelijke regeling kan worden gesteund op de in opmerking 4 vermelde wetsbepalingen, zelfs met een beroep op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), aangezien in die wetsbepalingen geen gewag wordt gemaakt van dergelijke controleorganismen en ook niet blijkt dat de wetgever destijds een controle door erkende controleorganismen voor ogen had.

De conclusie is dan ook dat het hoogst raadzaam is om te voorzien in een uitdrukkelijke rechtsgrond voor de erkenning van controleorganismen en voor het uitvoeren van controles door die organismen.

6.1. Als specifieke rechtsgrond voor de adviesverplichtingen die worden ingesteld bij de artikelen 11 en 12 van het ontworpen besluit, verwees de gemachtigde naar artikel 22, vijfde lid, van de wet van 10 maart 1925 en naar artikel 95, eerste lid, van de wet van 4 augustus 1996. Die wetsbepalingen bevatten evenwel geen delegatie aan de Koning om te voorzien in een adviesverplichting bij respectievelijk de Algemene Directie Energie van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie en de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk, maar regelen zelf die adviesverplichting voor bepaalde uitvoeringsbesluiten van de twee voormelde wetten, waaronder het ontworpen besluit zelf. Die adviesverplichting geldt ook voor toekomstige wijzigingen van het te nemen besluit, zodat de artikelen 11 en 12 eigenlijk niet meer doen dan die adviesverplichting in herinnering te brengen. Enkel wat betreft het Vast Elektrotechnisch Comité kan de regeling van de termijnen gedeeltelijk worden beschouwd als een uitvoering van de delegatie aan de Koning vervat in 22, achtste lid, van de wet van 10 maart 1925, waarbij dan nog ten dele wordt ingegaan tegen hetgeen wordt bepaald in artikel 22, vijfde lid (zie daarover opmerking 6.2).

Het is dan ook raadzaam om de artikelen 11 en 12 van het ontworpen besluit te herformuleren als bepalingen die enkel die adviesverplichting in herinnering brengen door middel van een verwijzing naar artikel 22, vijfde lid, van de wet van 10 maart 1925 (in de artikelen 11 en 12 van het ontworpen besluit) en naar artikel 95, eerste lid, van de wet van 4 augustus 1996 (in artikel 12 van het ontworpen besluit), bijvoorbeeld als volgt: “Overeenkomstig artikel ... [de artikelen ...], wordt voor elke wijziging van de boeken 1, 2 en 3 betreffende (...), het Vast Elektrotechnisch Comité [en de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk] geraadpleegd.”.

6.2. De regeling van de termijnen waarbinnen het Vast Elektrotechnisch Comité advies moet geven, ter uitvoering van artikel 22, achtste lid, van de wet van 10 maart 1925, spoort niet met de gedeeltelijke regeling die reeds is vervat in artikel 22, vijfde lid. Artikel 11, tweede lid, en artikel 12, tweede lid (specifiek wat betreft het Vast Elektrotechnisch Comité), van het ontworpen besluit moeten daarmee in overeenstemming worden gebracht.

7. Als specifieke rechtsgrond voor de artikelen 13 tot 15 van het ontworpen besluit, die betrekking hebben op het toezicht, verwees de gemachtigde naar artikel 23 van de wet van 10 maart 1925, naar artikel 80 van de wet van 4 augustus 1996 en naar het koninklijk besluit van 28 augustus 2002 ‘tot aanwijzing van de ambtenaren belast met het toezicht op de naleving van

de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk en de uitvoeringsbesluiten ervan’.

In zoverre in de artikelen 13 en 15 van het ontworpen besluit enkel wordt herinnerd aan de toepasselijkheid van artikel 80 van de wet van 4 augustus 1996 en de toepasselijkheid van het koninklijk besluit van 28 augustus 2002 wordt bevestigd, kan ervoor worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in samenhang met de voormelde wetsbepaling. Artikel 13, eerste lid, kan dan ook beter als volgt worden geredigeerd: “Overeenkomstig artikel 80 van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk zijn de ambtenaren en beampten bedoeld in artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 augustus 2002 tot aanwijzing van de ambtenaren belast met het toezicht op de naleving van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk en de uitvoeringsbesluiten ervan belast met het toezicht op de toepassing van (...)”.

De rechtsgrond voor de artikelen 14 en 15 (ten dele) van het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 23 van de wet van 10 maart 1925.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. “Goedkeuring” van de boeken 1, 2 en 3

8. Bij de artikelen 2 tot 8 van het ontwerp worden bepalingen van de boeken 1, 2 en 3 “goedgekeurd” voor bepaalde types van installaties of kabels. In werkelijkheid gaat het echter niet om de uitoefening van een goedkeuringstoezicht, maar is het de bedoeling om de betrokken bepalingen toepasselijk te maken binnen het in die artikelen omschreven toepassingsgebied. De gemachtigde bevestigde dit:

“[D]e artikelen 2-8 moeten gelezen worden als het bepalen van het toepassingsgebied van de in bijlage bij het ontwerp gevoegde regels. Het opstellen van dit ontwerp van koninklijk besluit is geïnspireerd op eerdere koninklijke besluiten, waaronder het koninklijk besluit van 10 maart 1981 waarbij het Algemeen Reglement op de elektrische installaties voor de huishoudelijke installaties en sommige lijnen van transport en verdeling van elektrische energie bindend wordt verklaard, waarin het gebruik van de termen ‘worden goedgekeurd’ wordt toegelicht. De drie Boeken zullen van toepassing op alle elektrische installaties (bestaand en nieuw) zijn bij hun publicatie. Het deel 8 van elk Boek beschrijft de afwijkende beschikkingen van toepassing op de bestaande installaties. De artikelen 2 tot 7 preciseren alleen welke delen (technische voorschriften) (...) van toepassing [zijn] op de nieuwe installaties (in werking gesteld na de datum van inwerkingtreding van de drie Boeken) en de bestaande installaties (in werking gesteld voor de datum van inwerkingtreding voor de drie Boeken). Wat betreft het artikel 8, is het huidige AREI van toepassing op de kabels ten behoeve van communicatie en informatietechnologie, van signalisatie of bediening, die in de elektrische installaties geïntegreerd worden en waarvan de uitvoering, wijziging of uitbreiding werd aangevangen na 4 september 2013. Dat betreft alleen de voorzorgsmaatregelen tegen brand (brandreactie van de elektrische leidingen). Dit artikel preciseert dus de toepassing van de betrokken voorzorgsmaatregelen tegen brand en de toepassingsdatum van deze maatregelen voor deze kabels, in overeenstemming met het huidige AREI.”

De artikelen 2 tot 8 van het ontwerp kunnen dan ook beter worden geherformuleerd als bepalingen die voorschrijven dat de betrokken installaties of kabels moeten voldoen aan de relevante onderdelen van de boeken 1, 2 en 3. Zo kan artikel 2 van het ontwerp als volgt worden geredigeerd:

“De elektrische installaties op laagspanning en op zeer lage spanning waarvan de uitvoering, wijziging of uitbreiding wordt aangevangen na de inwerkingtreding van dit besluit moeten voldoen aan de delen 1 tot 9 van Boek 1, met uitzondering van deel 8.”

De artikelen 3 tot 8 kunnen op analoge wijze worden herschreven.

Om dezelfde reden zou ook het opschrift van het ontwerp moeten worden aangepast als volgt:

“Koninklijk besluit tot vaststelling van Boek 1 betreffende de elektrische installaties op laagspanning en op zeer lage spanning, Boek 2 betreffende de elektrische installaties op hoogspanning en Boek 3 betreffende de installaties voor transmissie en distributie van elektrische energie”

of eventueel zelfs als volgt:

“Koninklijk besluit houdende voorschriften met betrekking tot de elektrische installaties op laagspanning en op zeer lage spanning, de elektrische installaties op hoogspanning en de installaties voor transmissie en distributie van elektrische energie”.

B. Delegaties van beslissingsbevoegdheid aan ministers en subdelegatie aan ambtenaren

9. Volgens artikel 108 van de Grondwet is het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, in beginsel zaak van de Koning. Afwijkingen van die principiële regeling, waarbij de Koning verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, worden slechts bestaanbaar geacht met het voornoemde grondwettelijke voorschrift voor zover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

De toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering is in principe ontoelaatbaar, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.

9.1. De artikelen 9 en 10 van het ontwerp maken het mogelijk voor de minister bevoegd voor energie en voor de minister bevoegd voor welzijn van de werknemers om elk afwijkingen toe te staan van bepalingen van de boeken 1, 2 of 3 voor bepaalde types van installaties. Die bevoegdheid kan worden overgedragen aan ambtenaren die daartoe worden aangewezen. Op de vraag of daarmee een delegatie van regelgevende bevoegdheid wordt beoogd – hetgeen uiterst problematisch zou zijn in het licht van de zo-even geschetste

beginselen –, dan wel een delegatie van beslissingsbevoegdheid voor individuele gevallen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het doel van deze artikelen is het verlenen van individuele afwijkingen, zoals hieronder beschreven. Het ontwerp van dit koninklijk besluit is gebaseerd op het koninklijk besluit van het huidig AREI (inhoud en structuur). Dit tekst is gebaseerd op het betrokken artikel van het huidig AREI, dat de afwijkingen behandelt. Elk voorschrift, dat wordt vermeld in de Boeken, mag het voorwerp van een afwijking uitmaken. Elke betrokken persoon (particulier, installateur, ondernemer, ...) mag altijd een afwijking op een voorschrift van het reglement aanvragen bij de bevoegde overheid, onder voorbehoud van twee vermelde gevallen. De aanvraag maakt altijd het voorwerp bij het Vast Elektrotechnisch Comité uit van een advies.

Voorbeelden van huidige afwijkingen, die al door de Algemene Directie Energie werden behandeld voor de installaties onder haar bevoegdheid:

- artikel 86 punt 1 van het huidig AREI (huishoudelijke installaties): vergeten van de plaatsing van de aardingslus onder de funderingen voor een nieuwbouw;

- artikel 163 van het huidig AREI (installaties voor transmissie en distributie van de elektrische energie): gebruik van geleiders voor een luchtleijn, die niet door artikel 163 worden voorzien.

Elke aanvraag tot afwijking moet het voorwerp uitmaken van een individueel ministerieel besluit, dat de toe te passen oplossing vermeldt, in plaats van het in het reglement voorzien voorschrift om hetzelfde veiligheidsniveau dan het afgeweken voorschrift te garanderen.”

In dat geval moet in artikel 9, eerste lid, en artikel 10, eerste lid, van het ontwerp telkens het woord “individuele” worden ingevoegd voor het woord “afwijkingen”, zodat er geen twijfel over kan bestaan dat het gaat om delegaties van individuele beslissingsbevoegdheid.

9.2. In de boeken 1, 2 en 3 komen heel wat delegaties voor aan de minister bevoegd voor energie en aan de minister bevoegd voor welzijn van de werknemers, die in een aantal gevallen duidelijk betrekking hebben op regelgevende bevoegdheid. In sommige gevallen kan niet zonder meer worden aangenomen dat het gaat om bijkomstige of detailmatige aangelegenheden, zoals bijvoorbeeld in de afdelingen 6.4.2, 6.4.3 en 6.4.4 van elk van de drie boeken, waarbij de ministers de bevoegdheid wordt gegeven om, ieder wat hem betreft, de inhoud van de administratieve en visuele controles en de controles door beproeving te bepalen.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om die delegaties aan een nieuw onderzoek te onderwerpen om na te gaan of ze effectief betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. Indien dat niet het geval is, moet de beoogde regeling worden opgenomen in dit ontwerp zelf of moet op zijn minst de delegatie beter worden omkaderd, zodat ze alsnog voldoet aan de zo-even geschetste vereisten.

C. Technische normen

10.1. In de ontworpen regeling wordt op verschillende plaatsen verwezen naar technische normen, vaak op een algemene wijze, bijvoorbeeld doordat wordt bepaald dat bepaalde onderdelen “moeten voldoen aan de door de Koning bekrachtigde of door het NBN geregistreerde normen of beantwoorden aan bepalingen die ten minste een gelijkwaardig veiligheidsniveau bieden als dit bepaald in deze normen” (zie bijvoorbeeld onderafdeling 5.2.7.4 van de boeken 1 en 2).

In het verleden heeft de Raad van State al herhaaldelijk gewezen op het probleem dat technische normen waarnaar wordt verwezen in wet- en regelgeving, niet in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt, dat ze niet in het Nederlands en in het Frans en, zo mogelijk, in het Duits zijn gesteld of vertaald en dat ze in de regel enkel beschikbaar zouden zijn tegen een bepaalde vergoeding. Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Belgische rechtsregels wordt verwezen, zou op een horizontale manier moeten worden onderzocht en opgelost. Mochten er voor het oplossen hiervan bijzondere redenen zijn om bij wet af te wijken van de gebruikelijke bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, dan zal erop moeten worden toegezien dat deze bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking. Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse, Franse en, zo mogelijk, Duitstalige versie van de betrokken normen. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op onevenredige wijze belemmeren. Zolang er geen dergelijke wettelijke regeling is tot stand gekomen, wordt in de ontworpen regeling verwezen naar een norm die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet is bekendgemaakt en die bijgevolg niet tegenwerpbaar is.

Bijkomend moet worden opgemerkt dat geen melding wordt gemaakt van een bepaalde versie van de technische normen, hetgeen tot rechtsonzekerheid kan leiden. Indien een dynamische verwijzing wordt beoogd, met andere woorden een verwijzing naar eventuele toekomstige versies, gaat het om een ongeoorloofde delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een private normeringsinstantie, aangezien de toekomstige inhoud van die technische normen door die instantie wordt bepaald.

10.2. In sommige gevallen lopen die twee problemen bovendien door elkaar. Zo wordt in onderafdeling 6.3.3.1, punt a, van boek 1 verwezen naar NBN EN ISO/IEC 17020. Van die norm blijkt een Nederlandstalige versie te bestaan, namelijk NBN EN ISO/IEC 17020 NL: 2014, terwijl de Franse versie bekend is als NBN EN ISO/IEC 17020: 2012.

D. Overeenstemming met het EU-recht in het algemeen

11. Op de vraag om te verduidelijken in welke mate het ontwerp uitvoering geeft aan Europese verplichtingen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De installatiereglementering is een nationale bevoegdheid. De herstructurering van het huidig Algemeen Reglement op de elektrische installaties is alleen het opstellen van drie thematische Boeken:

- elektrische installaties op laagspanning en op zeer lage spanning (Boek 1);
- elektrische installaties op hoogspanning (Boek 2);
- installaties voor transmissie en distributie van de elektrische energie (Boek 3).

Deze Boeken zijn de continuïteit van het huidig AREI. De inhoud van deze Boeken is het overschrijven van de inhoud van de voorschriften van het huidige AREI, met de toevoeging van inhoudelijke wijzigingen waarover een consensus binnen de werkgroepen is bereikt. De door de werkgroepen aangebrachte inhoudelijke wijzigingen zijn niet de omzetting van eventuele Europese richtlijnen en verordeningen. Afdeling 4.3.3 van elk Boek (voorzorgmaatregelen tegen brand) refereert wel naar een Europese Verordening voor te gebruiken klassen van elektrische leidingen. De voorschriften van deze afdeling houden rekening met de gedelegeerde verordening (EU) 2016/364 betreffende de indeling van bouwproducten in klassen van materiaalgedrag bij brand overeenkomstig Verordening (EU) 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad.”

In elk geval moet in de aanhef worden verwezen naar de gedelegeerde verordening (EU) 2016/364 van de Commissie van 1 juli 2015 ‘betreffende de indeling van bouwproducten in klassen van materiaalgedrag bij brand overeenkomstig Verordening (EU) nr. 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad’.

Bovendien moet erop worden gewezen dat de technische normen in de ontworpen regeling in elk geval het vrij verkeer van goederen moeten respecteren, met inbegrip van eventuele geharmoniseerde voorschriften. Het staat aan de stellers van het ontwerp om erover te waken dat de technische eisen aan de installaties geen maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vormen, bijvoorbeeld door bepaalde nationale standaarden te verkiezen boven geharmoniseerde of internationale normen.⁵

⁵ Zie onder meer HvJ 12 juli 2012, C-171/11, *Fra.bo*; HvJ 27 oktober 2016, C-613/14, *James Elliott Construction*. Voor de stand van de Europese rechtspraak, zie H. CULOT en D. VAN EECKHOUTTE, “La normalisation et ses écueils potentiels en droit privé et en droit public - Normalisation et zijn mogelijke knelpunten vanuit privaatrecht en publiekrechtelijk perspectief”, in J. VAN MEERBEECK, P-O. DE BROUX, T. LÉONARD en B. LOMBAERT (eds), *La distinction entre droit public et droit privé - Pertinence, influences croisées et questions transversales*, Limal, Anthemis, 2019, 227-263.

E. Overeenstemming met de dienstenrichtlijn

12. In hoofdstuk 6.3 van de boeken 1, 2 en 3 wordt telkens een regeling uitgewerkt voor de erkenning van erkende controleorganismen. Dergelijke controleactiviteiten vallen onder het toepassingsgebied van de dienstenrichtlijn⁶ zoals de Raad van State al eerder uiteenzette over een regeling met betrekking tot de veiligheid van gasleidingen:⁷

“De keuringsactiviteiten waarvoor de erkende organismen verantwoordelijk zijn, houden onder meer in dat technische expertise wordt verleend aan de exploitanten van vervoerinstallaties voor gas. Het gaat bijgevolg om een dienst, die in beginsel ook op de markt wordt aangeboden. Dat kan ook worden afgeleid uit het gegeven dat de stellers van het ontwerp ervan uitgaan dat verschillende marktdeelnemers effectief een erkenning zullen aanvragen. Het maatschappelijk belang van die dienst, namelijk de bijdrage ervan tot de openbare veiligheid, wat een klassieke overheidstaak is, heeft niet tot gevolg dat de activiteiten die samenhangen met die dienst buiten de markt zouden staan. Ook voor andere sectoren waarin instanties in het kader van preventie en (veiligheids)inspectie bepaalde keuringsactiviteiten verrichten, heeft de Raad van State al gewezen op de toepasselijkheid van de dienstenrichtlijn, zoals voor bepaalde laboratoria voor pathologische anatomie,⁸ voor bodemverontreinigingsdeskundigen,⁹ voor dopingcontrolelaboratoria¹⁰ en voor controleorganen voor het correcte gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.¹¹ De diensten die bij het ontwerp worden verstrekt door de erkende organismen lijken dan ook niet onder de uitzonderingscategorie te vallen van de niet-economische diensten van algemeen belang in de zin van artikel 2, lid 2, a), van de dienstenrichtlijn.

Evenmin kan er een beroep worden gedaan op de uitzondering voor activiteiten in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag (artikel 2, lid 2, i), van de dienstenrichtlijn). De onafhankelijke controle die door de erkende organismen moet worden uitgeoefend is in de eerste plaats bedoeld als een vorm van preventieve controle die duidelijk onderscheiden is van de toezichts- en sanctiebevoegdheid die de overheid zelf uitoefent ten aanzien van de exploitanten. De erkende organismen in kwestie zijn

⁶ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’.

⁷ Adv.RvS 58.259/3 van 4 november 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 21 april 2016 ‘betreffende de erkenning van organismen belast met het toezicht op de proeven, controles en beproevingen betreffende de veiligheidsmaatregelen die genomen moeten worden bij het ontwerp, de oprichting, de verandering, de herstelling en de exploitatie van installaties voor het vervoer van gasachtige producten en andere door leidingen’, opmerking 7.

⁸ Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 46.969/1/V van 22 juli 2009 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 5 december 2011 ‘betreffende de erkenning van de laboratoria voor pathologische anatomie door de Minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort’.

⁹ Voetnoot 4 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 49.843/1/V van 24 augustus 2011 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 december 2011 ‘betreffende de erkenning van de bodemverontreinigingsdeskundigen en de registratie van de bodemsaneringsaannemers’.

¹⁰ Voetnoot 5 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 51.790/3 van 18 september 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het (inmiddels opgeheven) besluit van de Vlaamse Regering van 19 oktober 2012 ‘houdende uitvoering van het decreet van 25 mei 2012 betreffende de preventie en bestrijding van doping in de sport’; adv.RvS 56.658/3 van 23 oktober 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 19 december 2014 ‘houdende aanpassing van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012 aan de Code 2015’, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 161/1, 164-168.

¹¹ Voetnoot 6 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 56.624/1/V van 10 september 2014 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2014 ‘houdende de toepassing van geïntegreerde gewasbescherming door professionele gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen’.

veeleer zelf onderworpen aan het gezag van de overheid dan dat zij een instrument zouden vormen voor het uitoefenen van dat overheidsgezag.

De conclusie is dat de dienstenrichtlijn effectief van toepassing is op de activiteiten van de erkende organismen en dat het ontworpen mechanisme voor de erkenning van die organismen in wezen een vergunningsstelsel is in de zin van de richtlijn. De verenigbaarheid van de ontworpen erkenningsregeling moet dan ook aan die richtlijn worden getoetst.”

12.1. Punt g) van afdeling 6.3.4 van de boeken 1, 2 en 3, beperkt de erkenningsduur tot vijf jaar. De vraag rijst of die bepaling kan worden ingepast in de uitzonderingen op het beginsel van de onbeperkte geldigheidsduur van vergunningen, vervat in artikel 11, lid 1, van de dienstenrichtlijn.

Uit rechtspraak van het Hof van Justitie¹² kan worden afgeleid dat indien het aantal beschikbare erkenningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang, een lidstaat overeenkomstig artikel 11, lid 1, b), van de dienstenrichtlijn niet enkel gemachtigd is om de vergunningsduur te beperken, maar daar in bepaalde omstandigheden zelfs toe verplicht kan zijn, omdat anders de toegang tot de markt voor nieuwe marktdeelnemers voor onbepaalde tijd zou zijn afgesloten, wat strijdig zou zijn met het doel dat met artikel 11 van de dienstenrichtlijn wordt nagestreefd. Het ontwerp voorziet echter niet in een beperking van het aantal erkende controleorganen, zodat een beroep op artikel 11, lid 1, b), van de dienstenrichtlijn niet mogelijk lijkt.

De beperkte duur van de erkenningen zou eventueel wel verantwoord kunnen worden indien kan worden aangetoond dat de beperkte duur van de erkenning gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang, overeenkomstig artikel 11, lid 1, c), van de dienstenrichtlijn, bijvoorbeeld om een voldoende hoog kwaliteitsniveau te waarborgen, wat doorslaggevend is voor de veiligheid van elektrische installaties. De stellers van het ontwerp moeten dan ook een dergelijke verantwoording kunnen geven, rekening houdend met de omstandigheid dat de erkenningsprocedure elke vijf jaar moet worden doorlopen, wat zeker voor eventuele buitenlandse gegadigden een ontmoedigend effect kan hebben.

12.2. Overeenkomstig punt a, eerste streepje, van onderafdeling 6.3.3.1 van de boeken 1, 2 en 3, moet het erkend organisme rechtspersoonlijkheid hebben onder de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk. Gelet op artikel 15, lid 2, b), van de dienstenrichtlijn moet kunnen worden verantwoord waarom rechtsvormen worden uitgesloten die minstens evenzeer geschikt lijken voor de economische activiteiten die de erkende organismen uitoefenen. In dat verband heeft de Raad van State in het verleden al sterk betwijfeld of de specifieke rechtsvorm van een vereniging zonder winstoogmerk, op zich beschouwd, van een erkend organisme een onpartijdige en onafhankelijke toezichter zonder enig economisch belang maakt of daar zelfs op beduidende wijze toe bijdraagt.¹³ In elk geval moet de regeling overeenkomstig artikel 15, lid 7, van de dienstenrichtlijn worden aangemeld bij de Europese Commissie.

¹² HvJ 1 oktober 2015, C-340/14 en C-341/14, *Trijber en Harmsen*, punten 60-66.

¹³ Vgl. adv. RvS 58.259/3, opmerking 13.1.

12.3. Overeenkomstig punt a, tweede en derde streepje, van onderafdeling 6.3.3.1 van de boeken 1, 2 en 3 moeten de erkende organismen beantwoorden aan vereisten vervat in de norm NBN EN ISO/IEC 17020. Onverminderd hetgeen reeds is uiteengezet in opmerking 10.1, beschikt de Raad van State niet over de tekst van die norm en heeft hij bijgevolg niet kunnen onderzoeken of via die verwijzing geen andere verboden of aan evaluatie onderworpen eisen worden opgelegd aan de erkende organismen. Het staat aan de stellers van het ontwerp om zich hiervan te vergewissen. De verwijzing naar dergelijke normen brengt in elk geval problemen mee op het vlak van transparantie, wat de regeling op gespannen voet doet staan met artikel 10, lid 2, g), van de dienstenrichtlijn.¹⁴

12.4. Overeenkomstig punt b, tweede streepje, van onderafdeling 6.3.3.1 van de boeken 1, 2 en 3 moet de technisch verantwoordelijke beschikken over een aangepaste wetenschappelijke en beroepservaring om het erkend organisme met de nodige deskundigheid te kunnen leiden. De Raad van State heeft niet kunnen uitmaken of op grond van deze bepaling bijkomende beroepskwalificaties worden vereist die verder gaan dan wat in richtlijn 2005/36/EG¹⁵ wordt bepaald en zo ja, of die eisen, die in dat geval onder artikel 15, lid 2, d), van de dienstenrichtlijn vallen, de toetsing aan artikel 15, lid 3, van de richtlijn kunnen doorstaan.¹⁶

12.5. Voor dienstverleners die niet in België gevestigd zijn, gaat de ontworpen regeling verder dan wat toegelaten is onder artikel 16, lid 2, van de dienstenrichtlijn. In punt a), tweede streepje, van onderafdeling 6.3.3.1 van de boeken 1, 2 en 3 wordt weliswaar aanvaard dat een erkenning ook kan worden verkregen op basis van een accreditatie door een equivalent accreditatieorganisme binnen de Europese Economisch Ruimte, maar dat neemt niet weg dat nog steeds een bijkomende erkenning in België noodzakelijk is, wat op gespannen voet staat met artikel 16, lid 2, b), van de dienstenrichtlijn.¹⁷ Het staat aan de stellers van het ontwerp om aan te tonen dat de maatregel toch kan worden verantwoord op grond van artikel 16, lid 3, van de dienstenrichtlijn.

¹⁴ Vgl. adv. RvS 61.581/3 van 22 juni 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2017 'houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft aanpassingen aan diverse bepalingen over de energieprestatieregelgeving', opmerkingen 4 tot 6.

¹⁵ Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 'betreffende de erkenning van beroepskwalificaties'.

¹⁶ Vgl. adv. RvS 58.259/3, opmerking 13.3.

¹⁷ Er zou kunnen worden tegengeworpen dat de toepassing van artikel 16 van de dienstenrichtlijn is uitgesloten op basis van artikel 17, lid 1, b), ervan, maar een dergelijk standpunt lijkt niet houdbaar. De voorliggende controleactiviteiten hebben immers een veel ruimere draagwijdte dan de activiteiten inzake elektriciteit onder de voormalige richtlijn 2003/54/EG (nu richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 'betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG'). De ontworpen regeling heeft als dusdanig geen betrekking op diensten van algemeen economisch belang, ook niet boek 3 ervan.

F. Overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel

13. De stellers van het ontwerp moeten een verantwoording kunnen geven voor de verschillen in beschermingsniveaus tussen installaties op laagspanning en installaties op hoogspanning. Zo verwijst punt a.1 van onderafdeling 4.2.3.4 van boek 1 terug naar de “veiligheidscurve bepaald in tabel 2.4”. Die verwijzing komt er in essentie op neer dat hoe hoger de spanning, hoe sneller de stroom moet worden onderbroken bij een (onbedoelde) aanraking. Naarmate de spanning oploopt, gaat dat van seconden tot honderdsten van een seconde. Bij installaties op hoogspanning is de grens echter steeds vijf seconden (zie punt a, derde alinea, punt 1, van onderafdeling 4.2.3.4 van boek 2). Tenzij een kortere responstijd om technische redenen onmogelijk zou zijn, valt niet in te zien waarom voor installaties op hoogspanning een responstijd wordt gehanteerd die overeenkomt met de op een na laagste klasse voor laagspanning, terwijl het fysieke risico voor de personen die aan de spanning worden blootgesteld toch wel aanzienlijk hoger lijkt te zijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

14. De aanhef moet in overeenstemming worden gebracht met wat in de opmerkingen 4 tot 7 is uiteengezet over de rechtsgrond.

Artikel 18

15. Aan de gemachtigde is gevraagd of er concordantietabellen zijn die de rechtsonderhorige in staat stellen om de met het Algemeen Reglement op elektrische installaties overeenstemmende bepalingen terug te vinden in de nieuwe boeken. De gemachtigde heeft dergelijke concordantietabellen (in de twee richtingen) ter beschikking gesteld en verklaarde dat die concordantietabellen op de website van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie ter beschikking zullen zijn.

Het verdient aanbeveling om die concordantietabellen ook bekend te maken in het Belgisch Staatsblad in de vorm van een niet-normatieve bijlage bij het te nemen besluit.

*

1. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

2. 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 DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'«approuver» (lire : d'établir) trois livres annexés au projet et destinés à remplacer le Règlement général sur les installations électriques pour les installations domestiques et certaines lignes de transport et de distribution d'énergie électrique, «approuvé» (lire : fixé) par l'arrêté royal du 10 mars 1981.

L'article 1^{er} du projet définit le terme 'installation électrique' ainsi que ce qu'il faut entendre par les dispositions qui forment chacun des trois livres. Le livre 1, figurant à l'annexe 1 du projet, concerne les installations électriques à basse tension et à très basse tension (tension alternative ≤ 1000 V et tension continue lisse et non-lisse ≤ 1500 V). Le livre 2, figurant à l'annexe 2 du projet, concerne les installations électriques à haute tension (tension alternative > 1000 V et tension continue lisse et non-lisse > 1500 V). Le livre 3, figurant à l'annexe 3 du projet, concerne les installations de transport et de distribution de l'énergie électrique.

Conformément aux articles 2 et 3, les dispositions du livre 1 s'appliquent à des installations électriques à basse et à très basse tension. Pour les installations électriques existantes, toutes les parties du livre 1 sont applicables, alors que pour les installations dont la réalisation, la modification ou l'extension est entamée après l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé, la partie 8 du livre 1 est exclue. Conformément aux articles 4 et 5, les dispositions du livre 2 s'appliquent à des installations électriques à haute tension, mais ici aussi la partie 8 est exclue pour les nouvelles installations. Conformément aux articles 6 et 7, les dispositions du livre 3 s'appliquent à des installations de transport et de distribution de l'énergie électrique, à l'exception de nouveau de la partie 8 pour les nouvelles installations.

Conformément à l'article 8, les mesures préventives contre l'incendie des parties 4 et 5 des livres 1 et 3 valent pour les câbles de communication et de technologie de l'information, de signalisation ou de commande intégrés dans les installations électriques des livres 1 et 3 dont la réalisation, la modification ou l'extension est entamée après le 4 septembre 2013.

L'article 9 permet au ministre qui a l'Énergie dans ses attributions d'accorder, sous certaines conditions et selon une procédure définie, des dérogations aux dispositions des livres 1, 2 ou 3 concernant un certain nombre d'installations énumérées. Selon l'article 10, le ministre qui a l'énergie dans ses attributions et le ministre qui a le bien-être des travailleurs dans ses attributions peuvent, chacun en ce qui le concerne, accorder des dérogations aux dispositions des livres 1, 2 ou 3 pour les installations autres que celles visées à l'article 9.

L'article 11 du projet prescrit que le Comité permanent de l'électricité doit être consulté pour des modifications aux livres 1, 2 et 3 concernant un certain nombre d'installations énumérées. Pour des modifications à ces livres concernant d'autres installations, il convient, conformément à l'article 12, de consulter tant le Comité permanent de l'électricité que le Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail. Dans les deux cas, le projet règle les délais dans lesquels les avis doivent être donnés.

Les articles 13 à 15 ont pour objet de désigner les fonctionnaires chargés de surveiller l'application des livres 1, 2 et 3. L'article 16 rappelle l'applicabilité des dispositions pénales de la loi du 10 mars 1925 'sur les distributions d'énergie électrique' et de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail'.

L'article 17 vise à abroger l'arrêté royal du 10 mars 1981 ainsi qu'une série d'arrêtés (surtout ministériels) connexes. Le contenu de ces arrêtés ministériels a été intégré dans la réglementation en projet. Conformément à l'article 18, les références faites à l'arrêté royal du 10 mars 1981 s'entendent comme des références aux dispositions applicables de l'arrêté envisagé.

Selon l'article 19, l'arrêté envisagé entre en vigueur le premier jour du huitième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans l'article 21, 1^o, de la loi du 10 mars 1925 et dans l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 4 août 1996.

4.1. L'article 21, 1^o, de la loi du 10 mars 1925 confère au Roi le pouvoir de fixer des règlements généraux relatifs à l'établissement et à l'exploitation des lignes électriques, ainsi qu'aux mesures de sécurité. Des mesures de prévention contre l'incendie concernant les canalisations électriques peuvent également être comprises dans ces mesures.

Or, il n'est pas du tout certain que cette disposition légale puisse procurer un fondement juridique dans la mesure où l'arrêté en projet concerne d'autres canalisations que les canalisations qui servent au transport de l'énergie électrique, comme les « câbles de communication et de technologie de l'information, de signalisation ou de commande », dont fait mention l'article 8 de l'arrêté en projet. En effet, il peut se déduire des articles 2, alinéa 1^{er}, et 20 de la loi du 10 mars 1925 que le terme « lignes électriques » vise des canalisations qui servent au transport de l'énergie électrique, même si la loi ne contient pas de définition formelle de cette notion. L'article 20 de la loi opère une distinction claire entre ce type de lignes et les lignes

affectées aux télécommunications, parmi lesquelles la communication téléphonique et la transmission de signalisation. Si, d'un point de vue strictement physique, les lignes affectées aux télécommunications transmettent également de l'énergie électrique, il n'en reste pas moins que le but de ces lignes est en réalité de transmettre des signaux et non pas de l'énergie électrique. La circonstance que les « câbles de communication et de technologie de l'information, de signalisation ou de commande », dont fait mention l'article 8 de l'arrêté en projet, aient été intégrés dans les installations électriques mentionnées aux livres 1 et 3 ne change rien à ce constat.

4.2. Dans la mesure où l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 août 1996 habilite le Roi à imposer aux employeurs et aux travailleurs toutes les mesures nécessaires au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, cette disposition légale, combinée de préférence avec l'article 5, § 3, de cette loi¹, ne procure qu'un fondement juridique partiel à l'arrêté en projet, notamment en ce que les mesures de sécurité contre l'incendie en projet visent le bien-être des travailleurs.

4.3. En conclusion, le fondement juridique de l'arrêté en projet est fragile, du moins dans la mesure où il s'agit de prescriptions relatives à d'autres canalisations que les canalisations qui servent au transport de l'énergie électrique, qui en outre ne visent pas spécifiquement le bien-être des travailleurs (comme lorsque ces canalisations se trouvent dans une habitation privée)².

La circonstance que l'arrêté en projet tend notamment à l'exécution d'un règlement délégué européen³ n'empêche pas que cette exécution requière un fondement juridique correct et complet en vertu du droit constitutionnel interne. Il est dès lors vivement conseillé de compléter dans les plus brefs délais l'article 21, 1^o, de la loi du 10 mars 1925 en mentionnant également les câbles de commande et les câbles de communication en plus des lignes électriques⁴.

5. Le chapitre 6 des livres 1, 2 et 3 élabore chaque fois un cadre pour l'agrément d'organismes chargés des contrôles des installations concernées. Il est douteux qu'un tel régime puisse se fonder sur les dispositions légales mentionnées dans l'observation 4, même si l'on invoque le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), dès lors que ces dispositions légales ne font nullement mention de tels organismes de contrôle et qu'il ne s'avère

¹ En effet, cette dernière disposition légale habilite le Roi à préciser les principes généraux de prévention que l'employeur doit appliquer et à les élaborer de façon plus précise en application ou en prévision de situations à risques spécifiques. Voir également l'avis C.E. 59.780/1 du 6 octobre 2016 sur un projet devenu l'arrêté royal du 28 avril 2017 'établissant le livre III Lieux de travail du Code du bien-être au travail'.

² Dans le même sens, voir l'avis C.E. 65.617/3 du 5 avril 2019 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'article 104 du Règlement Général sur les Installations Électriques'.

³ À savoir le règlement délégué (UE) 2016/364 de la Commission du 1^{er} juillet 2015 'relatif à la classification des caractéristiques de réaction au feu des produits de construction en vertu du règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil'.

⁴ L'occasion peut être mise à profit pour revoir de manière plus générale la terminologie utilisée dans cette loi, dès lors que d'autres articles font également mention de lignes électriques ou de lignes pour le transport d'énergie électrique.

pas non plus que le législateur envisageait à l'époque de prévoir un contrôle par des organismes agréés.

Il y a donc lieu de conclure qu'il est vivement conseillé de prévoir un fondement juridique explicite pour l'agrément d'organismes de contrôle et pour l'exécution des contrôles par ces organismes.

6.1. Le délégué a mentionné l'article 22, alinéa 5, de la loi du 10 mars 1925 et l'article 95, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 août 1996 à titre de fondement juridique spécifique des obligations de consultation prévues aux articles 11 et 12 de l'arrêté en projet. Ces dispositions légales ne confèrent cependant aucune délégation au Roi pour prévoir une obligation de consultation respectivement de la Direction générale de l'énergie du Service public fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie et du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail, mais règlent elles-mêmes cette obligation de consultation pour certains arrêtés d'exécution des deux lois précitées, dont l'arrêté en projet proprement dit. Cette obligation de consultation vaut également pour les modifications futures de l'arrêté envisagé, si bien que les articles 11 et 12 ne font en fait que rappeler cette obligation. Ce n'est qu'en ce qui concerne le Comité permanent de l'électricité que le règlement des délais pourrait en partie être considéré comme exécutant la délégation au Roi inscrite à l'article 22, alinéa 8, de la loi du 10 mars 1925, encore que, ce faisant, on se heurte, en partie, à ce que prévoit l'article 22, alinéa 5 (voir à cet égard l'observation 6.2).

Il est dès lors recommandé de reformuler les articles 11 et 12 de l'arrêté en projet comme des dispositions qui se limitent à rappeler l'obligation de consultation en faisant référence à l'article 22, alinéa 5, de la loi du 10 mars 1925 (dans les articles 11 et 12 de l'arrêté en projet) et à l'article 95, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 août 1996 (dans l'article 12 de l'arrêté en projet), par exemple comme suit : « Conformément à l'article ... [aux articles ...], le Comité permanent de l'électricité [et le Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail] est [sont] consulté[s] pour toute modification aux livres 1, 2 et 3 concernant (...) ».

6.2. Le règlement des délais dans lesquels le Comité permanent de l'électricité doit rendre son avis, en exécution de l'article 22, alinéa 8, de la loi du 10 mars 1925, n'est pas en adéquation avec le règlement partiel qui figure déjà à l'article 22, alinéa 5. L'article 11, alinéa 2, et l'article 12, alinéa 2 (spécifiquement en ce qui concerne le Comité permanent de l'électricité), de l'arrêté en projet devront être harmonisés en conséquence.

7. Le délégué a mentionné l'article 23 de la loi du 10 mars 1925, l'article 80 de la loi du 4 août 1996 et l'arrêté royal du 28 août 2002 'désignant les fonctionnaires chargés de surveiller le respect de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et de ses arrêtés d'exécution' à titre de fondement juridique spécifique des articles 13 à 15 de l'arrêté en projet, qui concernent la surveillance.

Dans la mesure où les articles 13 et 15 de l'arrêté en projet ne font que rappeler l'applicabilité de l'article 80 de la loi du 4 août 1996 et confirment celle de l'arrêté royal du 28 août 2002, on peut se fonder à cet effet sur le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec la disposition légale précitée. Mieux vaudrait dès lors rédiger l'article 13, alinéa 1^{er}, comme

suit : « Conformément à l'article 80 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, les fonctionnaires et agents visés à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 28 août 2002 désignant les fonctionnaires chargés de surveiller le respect de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et de ses arrêtés d'exécution sont chargés de surveiller l'application de (...) ».

L'article 23 de la loi du 10 mars 1925 procure un fondement juridique aux articles 14 et 15 (partiellement) de l'arrêté en projet.

OBSERVATIONS GENERALES

A. « Approbation » des livres 1, 2 et 3

8. Les articles 2 à 8 du projet « approuvent » des dispositions des livres 1, 2 et 3 pour certains types d'installations ou câbles. En réalité, il ne s'agit cependant pas d'exercer une tutelle d'approbation, mais de rendre les dispositions concernées applicables dans le cadre du champ d'application délimité dans ces articles. C'est ce qu'a confirmé le délégué :

« [D]e artikelen 2-8 moeten gelezen worden als het bepalen van het toepassingsgebied van de in bijlage bij het ontwerp gevoegde regels. Het opstellen van dit ontwerp van koninklijk besluit is geïnspireerd op eerdere koninklijke besluiten, waaronder het koninklijk besluit van 10 maart 1981 waarbij het Algemeen Reglement op de elektrische installaties voor de huishoudelijke installaties en sommige lijnen van transport en verdeling van elektrische energie bindend wordt verklaard, waarin het gebruik van de termen 'worden goedgekeurd' wordt toegelicht. De drie Boeken zullen van toepassing op alle elektrische installaties (bestaand en nieuw) zijn bij hun publicatie. Het deel 8 van elk Boek beschrijft de afwijkende beschikkingen van toepassing op de bestaande installaties. De artikelen 2 tot 7 preciseren alleen welke delen (technische voorschriften) (...) van toepassing [zijn] op de nieuwe installaties (in werking gesteld na de datum van inwerkingtreding van de drie Boeken) en de bestaande installaties (in werking gesteld voor de datum van inwerkingtreding voor de drie Boeken). Wat betreft het artikel 8, is het huidige AREI van toepassing op de kabels ten behoeve van communicatie en informatietechnologie, van signalisatie of bediening, die in de elektrische installaties geïntegreerd worden en waarvan de uitvoering, wijziging of uitbreiding werd aangevangen na 4 september 2013. Dat betreft alleen de voorzorgsmaatregelen tegen brand (brandreactie van de elektrische leidingen). Dit artikel preciseert dus de toepassing van de betrokken voorzorgsmaatregelen tegen brand en de toepassingsdatum van deze maatregelen voor deze kabels, in overeenstemming met het huidige AREI ».

Mieux vaudrait dès lors reformuler les articles 2 à 8 du projet en dispositions qui prescrivent que les installations ou câbles concernés doivent satisfaire aux divisions pertinentes des livres 1, 2 et 3. L'article 2 du projet peut ainsi être rédigé comme suit :

« Les installations électriques à basse et à très basse tension dont la réalisation, la modification ou l'extension est entamée après l'entrée en vigueur du présent arrêté doivent satisfaire aux parties 1 à 9 du livre 1, à l'exception de la partie 8 ».

Les articles 3 à 8 peuvent être réécrits d'une manière analogue.

Par identité de motifs, l'intitulé du projet devrait également être adapté comme suit :

« Arrêté royal établissant le livre 1 sur les installations électriques à basse tension et à très basse tension, le livre 2 sur les installations électriques à haute tension et le livre 3 sur les installations de transport et de distribution de l'énergie électrique ».

ou même éventuellement comme suit :

« Arrêté royal portant règlement des installations électriques à basse tension et à très basse tension, des installations électriques à haute tension et des installations de transport et de distribution de l'énergie électrique ».

B. Délégations du pouvoir de décision à des ministres et subdélégation à des fonctionnaires

9. Selon l'article 108 de la Constitution, c'est en principe au Roi qu'il appartient de faire les règlements nécessaires pour l'exécution des lois. Des dérogations à ce principe, par lesquelles le Roi délègue son pouvoir réglementaire à un ministre, ne sont réputées se concilier avec la règle constitutionnelle précitée que pour autant que les délégations accordées se rapportent à des mesures d'exécution accessoires ou de détail.

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un fonctionnaire qui n'est pas politiquement responsable devant une assemblée démocratiquement élue n'est en principe pas admissible dès lors qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et à celui de la responsabilité politique des ministres. Une telle délégation ne peut être acceptée que lorsqu'il s'agit de mesures ayant une portée limitée et technique.

9.1. Les articles 9 et 10 du projet permettent au ministre qui a l'énergie dans ses attributions et au ministre qui a le bien-être des travailleurs dans ses attributions d'accorder des dérogations aux dispositions des livres 1, 2 et 3 pour certains types d'installations. Ce pouvoir peut être transféré à des fonctionnaires désignés à cet effet. À la question de savoir si une délégation de pouvoir réglementaire est ainsi visée – ce qui serait hautement problématique au regard des principes évoqués ci-dessus –, ou une délégation de pouvoir de décision pour des cas individuels, le délégué a répondu ce qui suit :

« Het doel van deze artikelen is het verlenen van individuele afwijkingen, zoals hieronder beschreven. Het ontwerp van dit koninklijk besluit is gebaseerd op het koninklijk besluit van het huidig AREI (inhoud en structuur). Dit tekst is gebaseerd op het betrokken artikel van het huidig AREI, dat de afwijkingen behandelt. Elk voorschrift, dat wordt vermeld in de Boeken, mag het voorwerp van een afwijking uitmaken. Elke betrokken persoon (particulier, installateur, ondernemer, ...) mag altijd een afwijking op een voorschrift van het reglement aanvragen bij de bevoegde overheid, onder voorbehoud van twee vermelde gevallen. De aanvraag maakt altijd het voorwerp bij het Vast Elektrotechnisch Comité uit van een advies.

Voorbeelden van huidige afwijkingen, die al door de Algemene Directie Energie werden behandeld voor de installaties onder haar bevoegdheid:

- artikel 86 punt 1 van het huidig AREI (huishoudelijke installaties): vergeten van de plaatsing van de aardingslus onder de funderingen voor een nieuwbouw;

- artikel 163 van het huidige AREI (installaties voor transmissie en distributie van de elektrische energie): gebruik van geleiders voor een luchtlijn, die niet door artikel 163 worden voorzien.

Elke aanvraag tot afwijking moet het voorwerp uitmaken van een individueel ministerieel besluit, dat de toe te passen oplossing vermeldt, in plaats van het in het reglement voorzien voorschrift om hetzelfde veiligheidsniveau dan het afgeweken voorschrift te garanderen ».

Dans ce cas, dans les articles 9, alinéa 1^{er}, et 10, alinéa 1^{er}, du projet, on insérera chaque fois le mot « individuelles » après le mot « dérogations », afin qu'il ne subsiste aucun doute quant au fait qu'il s'agit de délégations d'un pouvoir de décision individuelle.

9.2. Les livres 1, 2 et 3 comportent de nombreuses délégations au ministre qui a l'énergie dans ses attributions et au ministre qui a le bien-être des travailleurs dans ses attributions et qui, dans certains cas, concernent de toute évidence un pouvoir réglementaire. Dans certains cas, on ne peut pas simplement admettre qu'il ne s'agit que de questions d'ordre accessoire ou de détail, comme par exemple dans les sections 6.4.2, 6.4.3 et 6.4.4 de chacun des trois livres, qui attribuent aux ministres le pouvoir, chacun en ce qui le concerne, de déterminer le contenu des contrôles administratifs et visuels et des contrôles par essais.

Il appartient aux auteurs du projet de soumettre ces délégations à un nouvel examen afin de s'assurer qu'elles visent effectivement des questions d'ordre accessoire ou de détail. Si tel n'est pas le cas, le dispositif visé doit être inscrit dans le projet à l'examen lui-même ou, à tout le moins, la délégation doit être mieux encadrée afin qu'elle réponde encore aux exigences mentionnées ci-dessus.

C. Normes techniques

10.1. La réglementation en projet fait à plusieurs endroits référence à des normes techniques, souvent d'une manière générale, par exemple en prévoyant que certains éléments « doivent satisfaire aux normes homologuées par le Roi ou enregistrées par le NBN, ou qui répondent à des dispositions assurant au moins un niveau de sécurité équivalent à celui défini dans ces normes » (voir par exemple la sous-section 5.2.7.4. des livres 1 et 2).

Par le passé, le Conseil d'État a déjà mentionné à plusieurs reprises le problème des normes techniques visées dans la législation et la réglementation qui ne sont pas publiées au *Moniteur belge*, qui ne sont pas rédigées ni traduites en langue néerlandaise, ni en langue française, ni, si possible, en langue allemande, et qui ne sont en général disponibles que contre une certaine rémunération. Il y aurait lieu d'examiner et de résoudre d'une manière horizontale la problématique de l'absence de publication de normes techniques auxquelles des règles de droit belges font référence. Si pour régler ce problème, des raisons spécifiques imposaient que la loi déroge à la publication usuelle au *Moniteur belge*, il faudrait alors veiller à ce que cette publication réponde aux conditions essentielles d'accessibilité et d'identification d'une publication officielle. À cet égard, il est essentiel de pouvoir disposer d'une version française, néerlandaise et, si possible, allemande des normes concernées. En outre, si une rémunération est demandée pour la consultation des normes précitées, son montant ne peut entraver de manière

disproportionnée l'accessibilité de ces normes. Aussi longtemps qu'un tel dispositif légal n'aura pas été élaboré, le régime en projet fera référence à une norme qui n'est pas publiée conformément à l'article 190 de la Constitution et n'est dès lors pas opposable à tous.

Il convient en outre d'observer qu'il n'est pas fait référence à une version déterminée des normes techniques, ce qui peut être source d'insécurité juridique. Si une référence dynamique est visée, en d'autres termes une référence à d'éventuelles versions futures, il s'agit d'une délégation de pouvoir réglementaire illicite à un organisme de normalisation privé, puisque le contenu futur de ces normes techniques est fixé par cet organisme.

10.2. En outre, dans certains cas, ces deux problèmes se confondent. Ainsi, dans la sous-section 6.3.3.1, point a, du livre 1, il est fait référence à NBN EN ISO/IEC 17020. Il s'avère qu'il existe une version néerlandaise de cette norme, à savoir NBN EN ISO/IEC 17020 NL: 2014, tandis que la version française est connue sous la dénomination NBN EN ISO/IEC 17020: 2012

D. Conformité avec le droit de l'UE en général

11. Invité à préciser dans quelle mesure le projet donne exécution à des obligations européennes, le délégué a répondu ce qui suit :

« De installatiereglementering is een nationale bevoegdheid. De herstructurering van het huidige Algemeen Reglement op de elektrische installaties is alleen het opstellen van drie thematische Boeken:

- elektrische installaties op laagspanning en op zeer lage spanning (Boek 1);
- elektrische installaties op hoogspanning (Boek 2);
- installaties voor transmissie en distributie van de elektrische energie (Boek 3).

Deze Boeken zijn de continuïteit van het huidige AREI. De inhoud van deze Boeken is het overschrijven van de inhoud van de voorschriften van het huidige AREI, met de toevoeging van inhoudelijke wijzigingen waarover een consensus binnen de werkgroepen is bereikt. De door de werkgroepen aangebrachte inhoudelijke wijzigingen zijn niet de omzetting van eventuele Europese richtlijnen en verordeningen. Afdeling 4.3.3 van elk Boek (voorzorgmaatregelen tegen brand) refereert wel naar een Europese Verordening voor te gebruiken klassen van elektrische leidingen. De voorschriften van deze afdeling houden rekening met de gedelegeerde verordening (EU) 2016/364 betreffende de indeling van bouwproducten in klassen van materiaalgedrag bij brand overeenkomstig Verordening (EU) 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad ».

En tout cas, le préambule doit viser le règlement délégué (UE) 2016/364 de la Commission du 1^{er} juillet 2015 'relatif à la classification des caractéristiques de réaction au feu des produits de construction en vertu du règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil'.

Il faut en outre observer que les normes techniques mentionnées dans le dispositif en projet doivent en tout cas respecter la libre circulation des biens, y compris les éventuelles règles harmonisées. Il appartient aux auteurs du projet de veiller à ce que les exigences techniques pour les installations ne constituent pas une mesure d'effet équivalent au sens de

l'article 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, par exemple en donnant la préférence à certaines normes nationales par rapport à des normes harmonisées ou internationales ⁵.

E. Conformité avec la directive services

12. Le chapitre 6.3 des livres 1, 2 et 3, élabore chaque fois un dispositif pour l'agrément des organismes de contrôle. De telles opérations de contrôle tombent dans le champ d'application de la directive services ⁶, ainsi que le Conseil d'État l'a déjà exposé précédemment à propos d'un dispositif relatif à la sécurité des conduites de gaz ⁷:

« Les opérations de contrôle qui relèvent de la responsabilité des organismes agréés impliquent notamment qu'une expertise technique est apportée aux exploitants d'installations de transport de gaz. Il s'agit dès lors d'un service qui, en principe, est également proposé sur le marché. On peut tirer la même conclusion du fait que les auteurs du projet considèrent que plusieurs opérateurs économiques demanderont effectivement un agrément. L'importance sociale de ce service, à savoir sa contribution à la sécurité publique, qui est une mission classique des pouvoirs publics, ne signifie pas que les activités en rapport avec ce service s'inscriraient en dehors du marché. Le Conseil d'État a déjà attiré l'attention sur l'applicabilité de la directive services pour d'autres secteurs également, dans lesquels des organes exercent certaines opérations de contrôle dans le cadre de la prévention et de l'inspection (de la sécurité), comme pour certains laboratoires d'anatomie pathologique ⁸, pour les experts en pollution du sol ⁹, pour les laboratoires de contrôle antidopage ¹⁰ et pour les organes de contrôle du bon usage des produits phytopharmaceutiques ¹¹. Dès lors, les services rendus par les organismes agréés dans le

⁵ Voir notamment C.J.U.E., 12 juillet 2012, C-171/11, *Fra.bo*; C.J.U.E., 27 octobre 2016, C-613/14, *James Elliott Construction*. Pour l'état de la jurisprudence européenne, voir H. CULOT ET D. VAN EECKHOUTTE, « La normalisation et ses écueils potentiels en droit privé et en droit public - Normalisatie en zijn mogelijke knelpunten vanuit privaat- en publiekrechtelijk perspectief », in J. VAN MEERBEECK, P-O. DE BROUX, T. LEONARD et B. LOMBAERT (éds), *La distinction entre droit public et droit privé - Pertinence, influences croisées et questions transversales*, Limal, Anthemis, 2019, pp. 227-263.

⁶ Directive n° 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur'.

⁷ Avis C.E. 58.259/3 du 4 novembre 2015 sur un projet devenu l'arrêté royal du 21 avril 2016 'concernant l'agrément des organismes chargés de la surveillance des essais, contrôles et épreuves se rapportant aux mesures de sécurité à prendre lors de la conception, de l'établissement, de la transformation, de la réparation et de l'exploitation des installations de transport de produits gazeux et autres par canalisations', observation 7.

⁸ *Note 3 de l'avis cité* : Avis C.E. 46.969/1/V du 22 juillet 2009 sur un projet devenu l'arrêté royal du 5 décembre 2011 'relatif à l'agrément des laboratoires d'anatomie pathologique par le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions'.

⁹ *Note 4 de l'avis cité* : Avis C.E. 49.843/1/V du 24 août 2011 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 décembre 2011 'relatif à l'agrément des experts en pollution du sol et à l'enregistrement des entrepreneurs en assainissement du sol'.

¹⁰ *Note 5 de l'avis cité* : Avis C.E. 51.790/3 du 18 septembre 2012 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 octobre 2012 (abrogé entre-temps) 'houdende uitvoering van het decreet van 25 mei 2012 betreffende de preventie en bestrijding van doping in de sport'; avis C.E. 56.658/3 du 23 octobre 2014 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 19 décembre 2014 'houdende aanpassing van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012 aan de Code 2015', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2014-15, n° 161/1, pp. 164-168.

¹¹ *Note 6 de l'avis cité* : Avis C.E. 56.624/1/V du 10 septembre 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 décembre 2014 'houdende de toepassing van geïntegreerde gewasbescherming door professionele gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen'.

cadre du projet ne paraissent pas s'inscrire dans la catégorie d'exception des services d'intérêt général non économiques au sens de l'article 2, paragraphe 2, a), de la directive services.

On ne peut pas non plus invoquer l'exception pour les activités participant à l'exercice de l'autorité publique (article 2, paragraphe 2, i), de la directive services). Le contrôle indépendant qui doit être exercé par les organismes agréés s'entend avant tout comme une forme de contrôle préventif se distinguant clairement du pouvoir de contrôle et de sanction que l'autorité exerce elle-même à l'égard des exploitants. Les organismes agréés en question sont plutôt eux-mêmes soumis au contrôle de l'autorité qu'un instrument pour l'exercice de cette puissance publique.

En conclusion, la directive services est effectivement applicable aux activités des organismes agréés et le mécanisme d'agrément en projet de ces organismes est essentiellement un régime d'autorisation au sens de la directive. La compatibilité du régime d'agrément en projet devra dès lors être vérifiée au regard de cette directive ».

12.1. Au point g) de la section 6.3.4 des livres 1, 2 et 3, la durée de l'agrément est limitée à cinq ans. La question se pose de savoir si cette disposition peut s'inscrire dans les exceptions au principe de la durée de validité illimitée des autorisations, prévue à l'article 11, paragraphe 1, de la directive services.

Il peut se déduire de la jurisprudence de la Cour de Justice ¹² que si le nombre d'autorisations disponibles est limité pour des raisons impérieuses d'intérêt général, un État membre, conformément à l'article 11, paragraphe 1, b), de la directive services, est non seulement habilité à limiter la durée de l'autorisation, mais il peut même y être contraint dans certaines circonstances, sous peine de fermer à de nouveaux opérateurs économiques l'accès au marché pour une durée illimitée, ce qui serait contraire à l'objectif poursuivi par l'article 11 de la directive services. Le projet ne prévoit cependant pas de limitation du nombre d'organismes de contrôle agréés, de sorte qu'il ne paraît pas possible d'invoquer l'article 11, paragraphe 1, b), de la directive services.

Une durée limitée des autorisations pourrait cependant éventuellement être admise s'il peut être démontré qu'elle est justifiée par un motif impérieux d'intérêt général, conformément à l'article 11, paragraphe 1, c), de la directive services, par exemple pour garantir un niveau de qualité suffisamment élevé, ce qui est déterminant pour la sécurité des installations électriques. Les auteurs du projet doivent dès lors être en mesure d'apporter une telle justification, en ayant égard à la circonstance que la procédure d'agrément doit à nouveau être suivie tous les cinq ans, ce qui peut avoir un effet dissuasif, en particulier pour les candidats étrangers éventuels.

12.2. Conformément au point a, premier tiret, de la sous-section 6.3.3.1 des livres 1, 2 et 3, l'organisme agréé doit avoir la personnalité juridique sous la forme d'une association sans but lucratif. Vu l'article 15, paragraphe 2, b), de la directive services, il faut pouvoir justifier pourquoi l'on exclut des formes juridiques qui paraissent au moins tout autant adaptées aux activités économiques exercées par les organismes agréés. À cet égard, le Conseil d'État a, dans le passé, déjà fortement douté qu'en soi, la forme juridique spécifique d'une association sans but

¹² C.J.U.E., 1^{er} octobre 2015, C-340/14 et C-341/14, *Trijber et Harmsen*, points 60-66.

lucratif transforme un organisme agréé en un organe de surveillance impartial et indépendant sans aucun intérêt économique, ou y contribue même de manière significative ¹³. En toute hypothèse, l'article 15, paragraphe 7, de la directive services impose de notifier le dispositif à la Commission européenne.

12.3. Conformément au point a, deuxième et troisième tirets, de la sous-section 6.3.3.1 des livres 1, 2 et 3, les organismes agréés doivent répondre aux exigences de la norme NBN EN ISO/IEC 17020. Sans préjudice des observations formulées au point 10.1, le Conseil d'État ne dispose pas du texte de cette norme et il n'a donc pas pu examiner si cette référence n'a pas pour effet d'imposer d'autres interdictions ou exigences soumises à évaluation aux organismes agréés. Il appartient aux auteurs du projet de s'en assurer. La référence à de telles normes est en tout cas source de problèmes sur le plan de la transparence, ce qui a pour conséquence que le dispositif se heurte à l'article 10, paragraphe 2, g), de la directive services ¹⁴.

12.4. Conformément au point b, deuxième tiret, de la sous-section 6.3.3.1 des livres 1, 2 et 3, le dirigeant technique doit disposer d'une expérience professionnelle et scientifique adéquate pour pouvoir diriger l'organisme agréé avec la compétence nécessaire. Le Conseil d'État n'a pas pu déterminer si cette disposition requiert des qualifications professionnelles supplémentaires qui vont au-delà de ce qui est prévu dans la directive 2005/36/CE ¹⁵ et, dans l'affirmative, si ces exigences, qui relèvent dans ce cas de l'article 15, paragraphe 2, d), de la directive services, peuvent se concilier avec l'article 15, paragraphe 3, de la directive ¹⁶.

12.5. Pour les prestataires de services qui ne sont pas établis en Belgique, le dispositif en projet va au-delà de ce que permet l'article 16, paragraphe 2, de la directive services. Au point a), deuxième tiret, de la sous-section 6.3.3.1 des livres 1, 2 et 3, il est certes admis qu'un agrément peut également être obtenu sur la base d'une accréditation par un organisme d'accréditation équivalent au sein de l'Espace économique européen, mais il n'empêche qu'un agrément complémentaire est toujours requis en Belgique, ce qui se heurte à l'article 16, paragraphe 2, b), de la directive services ¹⁷. Il appartient aux auteurs du projet de démontrer que la mesure peut néanmoins être justifiée sur le fondement de l'article 16, paragraphe 3, de la directive services.

¹³ Comparer avec l'avis C.E. 58.259/3, observation 13.1.

¹⁴ Comparer avec l'avis C.E. 61.581/3 du 22 juin 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 décembre 2017 'modifiant l'arrêté relatif à l'Énergie du 19 novembre 2010, en ce qui concerne les adaptations aux différentes dispositions relatives à la réglementation de la performance énergétique', observations 4 à 6.

¹⁵ Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 'relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles'.

¹⁶ Comparer avec l'avis C.E. 58.259/3, observation 13.3.

¹⁷ On pourrait objecter que l'application de l'article 16 de la directive services est exclue sur la base de son article 17, paragraphe 1, b), mais un tel point de vue ne paraît pas défendable. Les opérations de contrôle dont il s'agit ont en effet une portée bien plus étendue que les activités liées à l'électricité couvertes par l'ancienne directive 2003/54/CE (actuellement directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 'concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE'). En tant que tel, le dispositif en projet ne concerne pas des services d'intérêt économique général, pas même son livre 3.

F. Conformité avec le principe d'égalité

13. Les auteurs du projet doivent pouvoir justifier les différences de niveau de protection entre les installations à basse tension et les installations à haute tension. C'est ainsi que le point a.1 de la sous-section 4.2.3.4 du livre 1 fait référence à « la courbe de sécurité définie au tableau 2.4. ». En substance, cette référence implique que plus la tension est élevée, plus le courant doit être interrompu rapidement en cas de contact (involontaire). Au fur et à mesure de l'élévation de la tension, ce temps de réaction va de secondes en centièmes de seconde. Pour les installations à haute tension, la limite est cependant toujours de cinq secondes (voir le point a, alinéa 3, point 1, de la sous-section 4.2.3.4 du livre 2). Sauf si des raisons techniques rendent impossible un temps de réaction plus court, on n'aperçoit pas pourquoi pour les installations à haute tension, on prévoit un temps de réaction qui correspond à celui prévu pour l'avant-dernière classe de la basse tension, alors que le risque physique pour les personnes exposées à la tension paraît tout de même considérablement plus élevé.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

14. Il convient d'adapter le préambule aux observations 4 à 7 formulées à propos du fondement juridique.

Article 18

15. Il a été demandé au délégué s'il existe des tableaux de correspondance qui permettent au justiciable de retrouver dans les nouveaux livres les dispositions correspondantes au Règlement général sur les installations électriques. Le délégué a mis à disposition de pareils tableaux de correspondance (dans les deux sens) et a déclaré que ceux-ci seront publiés sur le site internet du Service public fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie.

Il est recommandé de publier également ces tableaux de correspondance au *Moniteur belge* sous la forme d'une annexe non normative de l'arrêté envisagé.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT