



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.190/VR
van 8 november 2021

avis 70.190/VR
du 8 novembre 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘betreffende de te
nemen veiligheidsmaatregelen
bij de oprichting en bij de
exploitatie van installaties voor
gasdistributie door middel van
leidingen evenals deze te
respecteren door derden bij
werkzaamheden in de
nabijheid’

un projet d’arrêté royal
‘déterminant les mesures de
sécurité à prendre lors de
l’établissement et dans
l’exploitation des installations
de distribution de gaz par
canalisations ainsi que celles à
respecter par les tiers en cas
d’exécution de travaux à
proximité’

Op 15 september 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 22 oktober 2021 en daarna nogmaals verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de te nemen veiligheidsmaatregelen bij de oprichting en bij de exploitatie van installaties voor gasdistributie door middel van leidingen evenals deze te respecteren door derden bij werkzaamheden in de nabijheid’.

Het ontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 26 oktober 2021. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Koen MUYLLE en Christine HOREVOETS, staatsraden, Jan VELAERS en Marianne DONY, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, eerste auditeur, en 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 8 november 2021.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

Le 15 septembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 22 octobre 2021, et encore prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un projet d'arrêté royal 'déterminant les mesures de sécurité à prendre lors de l'établissement et dans l'exploitation des installations de distribution de gaz par canalisations ainsi que celles à respecter par les tiers en cas d'exécution de travaux à proximité'.

Le projet a été examiné par les chambres réunies le 26 octobre 2021. Les chambres réunies étaient composées de Martine BAGUET, président de chambre, président, Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Koen MUYLLE et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Marianne DONY, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, premier auditeur, et 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 8 novembre 2021.

*

^(**) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit heeft betrekking op veiligheidsmaatregelen bij de oprichting en de exploitatie van installaties voor gasdistributie door middel van leidingen.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat algemene bepalingen, met een reeks definities, een omschrijving van het materieel, temporeel en personeel toepassingsgebied en een bijzondere regeling voor herstellingen, aanpassingen die geen uitbreidingen of wijzigingen van het tracé zijn en vervangingen (artikelen 1 tot 5).

Hoofdstuk 2 betreft de technische kenmerken van het distributienet. Afdeling 1 heeft betrekking op de positie en de toegankelijkheid van de installaties, de druk en de afsluiter (artikelen 6 tot 17). Afdeling 2 bevat normen ter bescherming van de installaties tegen corrosie (artikelen 18 tot 22). Afdeling 3 omvat eisen met betrekking tot de materialen en componenten (artikelen 23 tot 26). Afdeling 4 stelt de kenmerken vast van het gedistribueerde gas (artikelen 27 tot 29). Afdeling 5 verwijst voor de plaatsaanduiding van de installaties naar de Technische Code (artikel 30).

Hoofdstuk 3 omvat regels voor de aanleg van distributienetten. Afdeling 1 bevat een aantal algemene beginselen (artikelen 31 tot 33). Afdeling 2 regelt de melding van aanlegwerkzaamheden (artikel 34). Afdeling 3 verwijst voor de controle van lasnaden naar de Technische Code (artikelen 35 en 36). Afdeling 4 voert een kader in voor de controle en beproeving vóór de indienstname van een distributie-installatie (artikelen 37 en 38). Afdeling 5 regelt het in gebruik nemen en het opnieuw in gebruik nemen ervan (artikelen 39 tot 40).

Hoofdstuk 4 heeft betrekking op de exploitatie van distributie-installaties. Afdeling 1 heeft betrekking op de organisatie van de distributienetbeheerder (artikel 41). Afdeling 2 betreft de beheer- en onderhoudsprocedure (artikel 42). Afdeling 3 regelt de opvolging van de staat van distributie-installaties (artikel 43). Afdeling 4 verwijst naar de Technische Code voor de opvolging van de kenmerken van het verdeelde gas (artikelen 44 en 45). Afdeling 5 bevat regels voor het beheer van de plannen en van de documentatie (artikelen 46 tot 48). Afdeling 6 regelt de tussenkomsten na een gasreukmelding, incidenten en ongevallen (artikelen 49 tot 51). Afdeling 7 betreft de noodprocedures (artikelen 52 en 53). Afdeling 8 bepaalt de procedure in geval van opening van een meter voor een eindafnemer (artikel 54). Afdeling 9 legt eisen op met betrekking tot het beheer van informatie betreffende de vastgestelde lekken en belangrijke ongewenste gebeurtenissen (artikelen 55 en 56). Afdeling 10 verwijst naar de Technische Code voor de procedure van buitendienststelling van een distributie-installatie (artikel 57).

Hoofdstuk 5 betreft de werken in de nabijheid van distributie-installaties. Afdeling 1 legt maatregelen op die derden en distributienetbeheerders moeten nemen ter voorbereiding van de werken (artikelen 58 tot 62). Afdeling 2 bepaalt maatregelen die derden moeten nemen bij het opstarten van werken (artikelen 63 tot 67). Afdeling 3 bevat maatregelen die moeten worden genomen bij de uitvoering van de werken (artikelen 68 tot 75). Afdeling 4 omvat maatregelen die derden moeten nemen vóór het voltooiën van de werken (artikelen 76

en 77). Afdeling 5 voorziet in de mogelijkheid voor de distributienetbeheerder om tussen te komen bij niet-naleving van die maatregelen (artikel 78).

Hoofdstuk 6 heeft betrekking op het veiligheidsbeheer en bevat regels over de toegang tot installaties en werven (artikel 79), de voorkoming van ongevallen (artikel 80, eerste lid), de organisatie, de functies van het personeel en de middelen van de distributienetbeheerder (artikel 80, tweede lid), de inhoud van het veiligheidsbeheer (artikel 81) en de procedures inzake evaluatie (artikel 82).

Hoofdstuk 7 bevat diverse bepalingen. Afdeling 1 voorziet in de mogelijkheid voor de minister bevoegd voor energie (hierna: de minister) om delegaties te verlenen aan ambtenaren om zowel algemene als individuele maatregelen te nemen bij noodsituaties (artikel 83). Afdeling 2 regelt de procedure voor het opstellen van de Technische Code en de inhoud ervan (artikel 84). Afdeling 3 maakt het mogelijk voor ambtenaren om een vernieuwende methode of maatregel toe te laten waar de Technische Code een hiaat vertoont (artikel 85). Afdeling 4 regelt de wijziging van de Technische Code (artikel 86). Afdeling 5 voorziet in de mogelijkheid voor de minister om afwijkingen van de Technische Code toe te staan (artikel 87). Afdeling 6 bevat opheffingsbepalingen (artikel 88). Afdeling 7 regelt de inwerkingtreding van het te nemen besluit (artikelen 89 en 90).

BEVOEGDHEID

2.1. Als rechtsgrond voor het ontwerp wordt in de aanhef verwezen naar artikel 1 van de wet van 24 december 1970 ‘betreffende de te nemen veiligheidsmaatregelen bij de oprichting en bij de exploitatie van gasdistributieinstallaties’, dat luidt als volgt:

“De Koning bepaalt de veiligheidsmaatregelen die moeten genomen worden bij de oprichting en bij de exploitatie van gasdistributie-installaties zoals die bepaald zijn in artikel 1 van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen.”

In de bespreking van dat artikel 1 staat het volgende te lezen:

“Dit artikel laat de Koning toe alle noodzakelijke veiligheidsmaatregelen vast te stellen, toepasselijk op de distributieleidingen die niet onderworpen zijn aan de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen. Deze maatregelen zullen toepasselijk zijn op de oprichting en de uitbating van nieuwe distributie[-]installaties.

De Koning zal de termijn vaststellen waarbinnen de gasdistributieorganismen zich zullen moeten schikken naar de nieuwe bepalingen ingeval van aanpassing, wijziging of [uitbreiding] van hun bestaande distributienetten.

Hij zal eveneens de toezichtsmaatregelen bepalen op het eerbiedigen van de uitgevaardigde maatregelen.”¹

¹ Parl.St. Kamer 1969-70, nr. 753/1, 2.

Artikel 2 van dezelfde wet luidt als volgt:

“Overtreding van de besluiten genomen in uitvoering van deze wet wordt vastgesteld, opgespoord en bestraft volgens hoofdstuk VI van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen.”

Die wet van 24 december 1970 is niet gewijzigd sinds ze op 22 januari 1971 in werking getreden is.

2.2. Artikel 1 van de wet van 24 december 1970 werd uitgevoerd bij het koninklijk besluit van 28 juni 1971 ‘betreffende de te nemen veiligheidsmaatregelen bij de oprichting en bij de exploitatie van installaties voor gasdistributie door middel van leidingen’. Uit de adviesaanvraag blijkt dat het ontworpen koninklijk besluit ertoe strekt de bepalingen die thans in dat koninklijk besluit van 28 juni 1971 vervat zijn, volledig bij te werken en dat de ontworpen tekst bijgevolg strekt tot opheffing van voornoemd koninklijk besluit (artikel 88, 1°, van het ontwerp).

Bij artikel 2 van dat koninklijk besluit van 28 juni 1971 wordt het toepassingsgebied ervan als volgt bepaald:

“Onderhavig besluit bepaalt het minimum van voorschriften, welke de gasverdelers op gebied van veiligheid moeten naleven bij het oprichten en bij de exploitatie van hun gasdistributie[-]installaties, onverminderd de plicht deze installaties te allen tijde in goede werkingsstaat te onderhouden.”

Tot op vandaag is het koninklijk besluit van 28 juni 1971 nooit gewijzigd.

2.3. De ontworpen tekst strekt eveneens tot de opheffing van het koninklijk besluit van 11 maart 1966 ‘betreffende de te nemen veiligheidsmaatregelen bij de oprichting en bij de exploitatie van installaties voor gasvervoer door middel van leidingen’, waarvan de rechtsgrond te vinden is in de wet van 12 april 1965 ‘betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen’ (artikel 88, 2°, van het ontwerp). Bij artikel 2 van dat koninklijk besluit wordt het toepassingsgebied ervan als volgt bepaald:

“Onderhavig besluit bepaalt het minimum van voorschriften, welke de houders van een overeenkomstig de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen, verleende gasvervoervergunning of -toelating, op het gebied van veiligheidsmaatregelen bij de oprichting en de exploitatie van hun gasvervoerinstallaties moeten naleven, onverminderd de plicht deze installaties te allen tijde in goede werkingsstaat te onderhouden.”

Het koninklijk besluit van 11 maart 1966 is opgeheven bij artikel 80, 1°, van het koninklijk besluit van 19 maart 2017 ‘betreffende de veiligheidsmaatregelen inzake de oprichting en de exploitatie van installaties voor vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen’, met uitzondering van “de bepalingen die betrekking hebben op de oprichting van hogedrukleidingen en hogedrukdienstleidingen bedoeld in artikel 4, a), van het koninklijk besluit van 28 juni 1971 betreffende de te nemen veiligheidsmaatregelen bij de oprichting en bij de exploitatie van installaties voor gasdistributie door middel van leidingen, en behalve de bepalingen van de artikelen 64 en 65 overeenkomstig de bepalingen van artikel 50 van het voormelde koninklijk besluit van 28 juni 1971”. De ontworpen tekst strekt ertoe het koninklijk

besluit van 11 maart 1966 op te heffen wat het gedeelte ervan betreft dat niet is opgeheven bij het koninklijk besluit van 19 maart 2017 en dat betrekking heeft op het koninklijk besluit van 28 juni 1971.

3. Overeenkomstig artikel 6, § 1, VII, eerste lid, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, zijn de gewesten wat betreft het energiebeleid onder meer bevoegd voor “[d]e openbare gasdistributie, met inbegrip van de nettarieven voor de openbare distributie van gas, met uitzondering van de tarieven van de netwerken die ook een aardgasvervoersfunctie hebben en die worden uitgebaat door dezelfde beheerder als het aardgasvervoersnet”. Die uitzondering, die verder niet relevant is voor het ontwerp, sluit aan bij de aan de federale overheid bij artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c), van de bijzondere wet voorbehouden bevoegdheid inzake (onder meer) het vervoer van energie.²

In de parlementaire voorbereiding³ van de eerstgenoemde bijzonderewetsbepaling wordt voor de inhoudelijke invulling van de term “openbare gasdistributie” verwezen naar artikel 1 van de wet van 12 april 1965, waarvan punt 12° de term “gasdistributie” definieert als volgt: “de werkzaamheid die erin bestaat gas via plaatselijke pijpleidingnetten te leveren aan afnemers gevestigd op het grondgebied van één of meer bepaalde gemeenten (...)”^[4]”.

Hieruit volgt dat de netactiviteit die erop gericht is om aardgas te leveren aan eindafnemers tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. Het is daarbij niet relevant of het om huishoudelijke of niet-huishoudelijke eindafnemers gaat; evenmin is relevant wat de grootte is van de betrokken infrastructuur.⁵

De conclusie is dan ook dat de ontworpen regeling met betrekking tot veiligheidsmaatregelen betreffende de installaties die de netactiviteit van gasdistributie ondersteunen, tot de bevoegdheid van de gewesten moet worden gerekend.

4.1. De gemachtigde betoogde dat voor de ontworpen regeling alsnog kan worden gesteund op andere federale bevoegdheden dan die inzake het energiebeleid, namelijk de residuaire federale bevoegdheid inzake de openbare veiligheid en de voorbehouden federale bevoegdheid inzake de arbeidsbescherming.⁶ Hij bezorgde in dat verband de volgende nota:

“1. Het ontwerp van koninklijk besluit dat u werd voorgelegd streeft ernaar het koninklijk besluit van 28 juni 1971 betreffende de te nemen veiligheidsmaatregelen bij de oprichting en bij de exploitatie van installaties voor gasdistributie door middel van

² Over het ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 19 maart 2017 ‘betreffende de veiligheidsmaatregelen inzake de oprichting en de exploitatie van installaties voor vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen’, dat ingepast kon worden in die voorbehouden federale bevoegdheid, heeft de Raad van State in advies 60.418/3 van 9 januari 2017 geen bevoegdheidsopmerkingen geformuleerd.

³ *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/1, 12. Zie ook de verklaring van de Vice-Eerste Minister en minister van Institutionele Hervormingen in het verslag van de bevoegde Kamercommissie (*Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/6, 144).

⁴ De toevoeging van de zinsnede “, de levering zelf niet inbegrepen” aan deze definitie gebeurde pas later, bij artikel 2, 2°, van de wet van 1 juni 2005 ‘tot wijziging van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen’ en is bovendien in deze context niet relevant.

⁵ Zie GwH 26 januari 2005, nr. 21/2005, B.4-B.5.2; GwH 9 juli 2013, nr. 98/2013, B.6.2-B.6.3 en B.11.1-B.11.3.

⁶ Artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

leidingen alsook het koninklijk besluit van 11 maart 1966 betreffende de te nemen veiligheidsmaatregelen bij de oprichting en bij de exploitatie van installaties voor gasvervoer door middel van leidingen, op te heffen en te vervangen.

De regels die vervat zijn in het ontwerp zijn aangepast aan de talrijke nieuwe technologieën die sinds 1971 hun intrede hebben gedaan.

Zoals de naam het aangeeft, bepaalt het ontwerp regels met betrekking tot de veiligheid van de componenten van de gasdistributienetten en het toezicht van allerlei aard op en in de nabijheid van die netwerken.

De bevoegdheid van de federale overheid om dergelijk besluit goed te keuren stoelt op een combinatie van verscheidene gronden, die verder worden toegelicht.

De eerste grond is de residuele bevoegdheid van de federale overheid inzake openbare veiligheid.

De tweede grond is de gereserveerde bevoegdheid van de federale overheid met betrekking tot het welzijn op het werk (al dan niet) gecombineerd met haar residuele bevoegdheid inzake veiligheid. Het koninklijk besluit dat u is voorgelegd inzake gasdistributie heeft als equivalent het koninklijk besluit van 8 september 2019 voor de elektriciteitsdistributie⁷ gekend onder de naam Algemeen Reglement op de Elektrische Installaties (hierna AREI) en het koninklijk besluit van 4 december 2012 betreffende de minimale voorschriften inzake veiligheid van elektrische installaties (zie punt 3).

2. Eerste grond - De residuele bevoegdheid van de federale overheid inzake openbare veiligheid steunt op de logica van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de deelstaten volgens dewelke de bevoegdheden die niet uitdrukkelijk aan de deelstaten zijn toegewezen onder de federale bevoegdheid vallen. De federale Staat is dus bevoegd voor alle domeinen die niet expliciet zijn toegekend aan de Gewesten of de Gemeenschappen⁸. Zo werd het volgende geoordeeld door de afdeling bestuursrechtspraak van Uw Raad: « *l'autorité fédérale [est] demeurée compétente d'une manière générale en matière de sécurité publique* » (RvS., arrest nr. 175.462 van 8 oktober 2007 geciteerd in het advies nr. 48.989/VR van 9 december 2010).

Ter zake is reeds lang bepaald dat de deelstaten krachtens de theorie van het betrokken gezag de bevoegdheid hebben om normen uit te vaardigen betreffende de veiligheid in de materies waarvoor zij bevoegd zijn. Zo heeft het Grondwettelijk Hof in zijn arresten nr. 40 en 41/1987 van 5 oktober 1987 betreffende de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap inzake structuren bestemd voor bejaarden geoordeeld dat hoewel de federale overheid 'bevoegd is om de basisnormen uit te vaardigen, d.w.z. normen die gemeen zijn aan een categorie van constructies zonder dat daarbij in acht wordt genomen welke de bestemming ervan is, de gemeenschappen toch bevoegd zijn tot het regelen van de specifieke veiligheidsaspecten van de gebouwen bestemd voor bejaarden, dit wil zeggen om de nationale basisnormen aan te passen en aan te vullen, zonder die aan te tasten.' (Door ons onderstreept).

⁷ Voetnoot 1 van de aangehaalde nota: Koninklijk besluit van 8 september 2019 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.

⁸ Voetnoot 2 van de aangehaalde nota: Art. 35 a contrario van de Grondwet; Gr. H., arresten nr.110/99 van 14 oktober 1999, nr.33/2001 van 13 maart 2001, nr.101/2001 van 3 juli 2001, nr.185/2005 van 7 december 2005, nr. 9/2011 van 27 januari 2011, nr.49/2011 van 6 april 2011.

Het ontwerp van koninklijk besluit dat u werd voorgelegd, vaardigt basisnormen uit zoals wordt toegelicht in punt -3. - om de openbare veiligheid te garanderen tijdens de bouw en de exploitatie van gasdistributienetten, onverminderd de veiligheidsaspecten die specifiek zijn voor de openbare gasdistributie, aspecten die door de gewesten geregeld kunnen worden in het kader van hun bevoegdheden.

De veiligheidsmaatregelen vervat in het ontwerp van koninklijk besluit dat u werd voorgelegd zijn basisnormen inzake veiligheid die wettelijk zijn goedgekeurd door de federale overheid.

In de eerste plaats behelzen de beoogde maatregelen een nationaal belang op het gebied van openbare veiligheid en vereisen zij een homogene toepassing op nationaal vlak wegens de technische en economische ondeelbaarheid van het begrip veiligheid.

De leidingen voor gasdistributie zijn immers onontbeerlijk voor het behoud van vitale functies van de maatschappij, meer bepaald in termen van gezondheid en economisch of sociaal welzijn van de burgers. Bovendien zijn de distributienetten zowel om historische en economische redenen als in termen van capaciteitsgarantie op korte, middellange en lange termijn op het gehele grondgebied met elkaar verbonden.

Ten einde de federale overheid de mogelijkheid te bieden haar bevoegdheid op het vlak van veiligheid ten volle uit te oefenen, is het gerechtvaardigd dat met betrekking tot de gasdistributie door de federale overheid op nationaal vlak basisveiligheidsmaatregelen worden uitgevaardigd. Zowel de werknemers van de betrokken ondernemingen als de derden op wie een beroep wordt gedaan, zijn op het gehele grondgebied werkzaam. Het lijkt ons fundamenteel dat, net zoals voor elektriciteit, dezelfde veiligheidsregels op het gehele Belgische grondgebied worden toegepast en dit op homogene wijze. Het gaat over een juridische coherentie maar tevens over een coherentie in termen van veiligheid op het werk. Voor zover artikel 21, 1°, van de wet van 10 maart 1925⁹ aan de Koning de bevoegdheid verleent algemene reglementen te bepalen betreffende de aanleg en de exploitatie van elektrische leidingen, alsook betreffende de veiligheidsmaatregelen heeft het advies nr.65.788/3 van 26 april 2019 verleend door de afdeling wetgeving van Uw Raad over het ontwerp van AREI immers geoordeeld dat dit artikel aan het besluit in ontwerp een gedeeltelijke juridische grond verleende.

Dit doet geenszins afbreuk aan de bevoegdheid van de gewesten aangezien de bevoegdheid betreffende de distributie en het lokaal gasvervoer op zich niet wordt aangetast. Bovendien is het volstrekt denkbaar dat de gewesten specifieke veiligheidsmaatregelen goedkeuren die tot doel hebben een of andere beoogde maatregel te verfijnen of aan te vullen. Zo blijven de gewesten ten volle bevoegd voor de aspecten betreffende de openbare gasdistributie, inclusief de eventuele specifieke maatregelen inzake veiligheid.

Ten tweede, rechtstreeks in het verlengde van wat voorafgaat, hebben de gewesten op heden nog geen enkele specifieke veiligheidsmaatregel betreffende de leidingen voor gasdistributie uitgevaardigd.

De gewesten hebben integendeel hun bevoegdheden inzake openbare gasdistributie uitgeput in de volgende teksten:

- Decreet (Vlaams Gewest) van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid (het Energiedecreet) en zijn uitvoeringsbesluiten, met name het Energiebesluit van 19 november 2010;

⁹ Voetnoot 3 van de aangehaalde nota: Wet van 10 maart 1925 op de electriciteitsvoorziening.

- Decreet (Waals Gewest) van 19 december 2002 betreffende de organisatie van de gewestelijke gasmarkt en zijn uitvoeringsbesluiten, met name het Besluit van de Waalse Regering van 12 juli 2007 tot herziening van het technisch reglement voor het beheer van de gasdistributienetten en de toegang daartoe;

- Ordonnantie van 1 april 2004 betreffende de organisatie van de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende wegenisretributies inzake gas en elektriciteit en houdende wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het onderzoek van deze gewestelijke wetgevingen en reglementeringen laat toe vast te stellen dat de gewesten niet de bedoeling hadden veiligheidsmaatregelen te bepalen die genomen moeten worden bij de oprichting en tijdens de exploitatie van installaties voor gasdistributie via leidingen noch maatregelen die door derden moeten worden nageleefd bij uitvoering van werken in de nabijheid. Geen enkele van deze wetgevingen en reglementeringen had de bedoeling wijzigingen aan te brengen aan het koninklijk besluit betreffende de te nemen veiligheidsmaatregelen bij de oprichting en bij de exploitatie van installaties voor gasdistributie door middel van leidingen.

Het ontwerp van koninklijk besluit overlapt dus met geen enkele gewestelijke norm. De gewesten hebben immers geen veiligheidsmaatregelen bepaald in verband de gasdistributieleidingen. Evenmin hebben zij gezorgd voor een aanvulling van de basisregels die bepaald zijn in de federale reglementering van 28 juni 1971.

Ten derde, en in ieder geval, zijn de bevoegdheden inzake vervoer – waarvoor de federale overheid onbetwistbaar bevoegd is – en de gasdistributie sterk met elkaar verbonden, *a fortiori*, wanneer het gaat over de veiligheidsmaatregelen die erop van toepassing zijn.

De veiligheid vormt een bevoegdheid die het vervoer en de gasdistributie insluit, zonder er de materiële substantie van te vormen.

De vervoersnetbeheerder is verbonden met een of meer distributienetbeheerders die het gas tot bij de eindeverbruikers brengen. Het ene gaat niet zonder het andere.

Derhalve moet worden toegegeven dat de federale overheid, die op het hele grondgebied bevoegd is het gasvervoer, krachtens haar bevoegdheid inzake veiligheid en het daarbij horende gezag dat zij verkrijgt via haar bevoegdheid inzake gasvervoer, veiligheidsmaatregelen kan goedkeuren met betrekking tot de gasdistributie.

Dit doet geen afbreuk aan de federale loyaleiteit en, zoals *supra* aangegeven, het verhindert de gewesten geenszins hun bevoegdheid inzake gasdistributie, inclusief de specifieke veiligheidsaspecten, uit te oefenen.

Mocht er moeten worden overwogen dat met het besluit in ontwerp, de federale overheid de bevoegdheid van de gewesten inzake gasdistributie aantast – quod non – zou dergelijk optreden tegemoetkomen aan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake het betrokken gezag volgens hetwelk : *‘Het beginsel van de federale loyaleiteit, in samenhang gelezen met het redelijkheids-en evenredigheidsbeginsel, betekent dat elke wetgever ertoe gehouden is, in de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid, erover te waken dat door zijn optreden de uitoefening van de bevoegdheden van de andere wetgevers niet onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt.’* (Gr. Hof, arrest nr.151/2016 van 1 december 2016)

Bijgevolg blijkt uit al het voorgaande dat het ontwerp van koninklijk besluit dat u werd voorgelegd onder de bevoegdheid van de federale overheid valt krachtens haar residuele bevoegdheid inzake veiligheid, al dan niet gecombineerd met haar betrokken gezag inzake gasvervoer.

3. Tweede grond - Zoals toegelicht *supra*, is de tweede grond van de bevoegdheid van de federale overheid om het ontwerp van koninklijk besluit dat u werd voorgelegd goed te keuren haar gereserveerde bevoegdheid inzake welzijn op het werk (al dan niet) gecombineerd met haar residuele bevoegdheid inzake veiligheid.

Artikel 6, §1, II, 3° en VI, 12° van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen bepaalt dat de federale overheid bevoegd is voor:

[...]

3° [...] *de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming*

[...]

12° *Het arbeidsrecht en de sociale zekerheid*'.

Deze aangelegenheid wordt door de wet van 8 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers geregeld. In het bijzonder bepaalt artikel 4, §1, van de wet van 4 augustus 1996 dat *'De Koning kan aan de werkgevers, en de werknemers alle maatregelen opleggen die nodig zijn voor het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk'* en bepaalt artikel 5, §3, van deze wet dat *'De Koning kan de in § 1 bedoelde algemene preventiebeginselen nader omschrijven en nader uitwerken met toepassing van of ter voorkoming van specifieke risicosituaties.'*

Zoals reeds aangehaald in punt 1-. groepeer het koninklijk besluit dat u wordt voorgelegd in zijn corpus de veiligheidsregels die van toepassing zijn op de gasdistributie, naar het voorbeeld van wat het voornoemd besluit van 8 september 2019, gekend onder de naam AREI, en het koninklijk besluit van 4 december 2012 betreffende de minimale voorschriften inzake veiligheid van elektrische installaties op arbeidsplaatsen, betekenen voor de elektriciteitsvoorziening (zie punt 3). Alle regels die vervat zijn in het ontwerp van koninklijk besluit streven ernaar enerzijds de werknemers te beschermen tijdens de installatie en de exploitatie van het distributienet - hetgeen ontegensprekelijk onder de federale bevoegdheid inzake welzijn op het werk valt - en anderzijds de burgers te beschermen zoals *supra* aangehaald - hetgeen onder de federale bevoegdheid inzake openbare veiligheid valt. Dit gebeurt onverminderd bijkomende regels die door de Gewesten zouden kunnen bepaald worden voor de aspecten betreffende de veiligheid van de distributieleidingen bij de burgers zelf.

Ter zake kan trouwens worden opgemerkt dat het krachtens haar bevoegdheid inzake welzijn op het werk is dat de federale overheid onder meer voornoemd koninklijk besluit van 8 september 2019 heeft aangenomen.

Het is ook in dat opzicht dat het koninklijk besluit van 4 december 2012 betreffende de minimale voorschriften inzake veiligheid van elektrische installaties werd goedgekeurd.

Deze beide reglementeringen bepalen veiligheidsregels voor installaties voor elektriciteitsdistributie zowel bestemd voor werknemers als voor burgers. In zover artikel 4, § 1, lid 1, van de wet van 4 augustus 1996 de Koning machtigt om aan de werkgevers en de werknemers alle nodige maatregelen op te leggen voor het welzijn op het werk van de werknemers tijdens de uitvoering van hun werk, heeft advies nr. 65.788/3 van 26 april 2019 verleend door de afdeling wetgeving van Uw Raad over het ontwerp van AREI, een gedeeltelijke rechtsgrond erkend voor het besluit in ontwerp 'notamment

en ce que les mesures de sécurité contre l'incendie en projet visent le bien-être des travailleurs' (advies nr.65.788/3, punt 4.2., blz.18).

Vanuit technisch oogpunt bekeken is dit perfect logisch zodra de veiligheid ondeelbaar is en het bijgevolg onmogelijk is de bevoegdheid van de federale overheid te beperken tot enkel de veiligheidsmaatregelen die betrekking hebben op de werknemers die actief zijn op de distributienetten voor elektriciteit, met uitsluiting van de veiligheidsmaatregelen die betrekking hebben op de burgers die zich in de nabijheid van het distributienet voor elektriciteit bevinden.

Er bestaat geen enkele objectieve rechtvaardiging waarom dit anders zou zijn voor de veiligheidsmaatregelen voor de distributieleidingen voor gas.

De federale overheid is bevoegd om veiligheidsmaatregelen goed te keuren die betrekking hebben op de distributieleidingen voor gas en beschikt derhalve over de noodzakelijke bevoegdheid om het ontwerp van koninklijk besluit aan te nemen dat u werd voorgelegd.

Ten aanzien van deze tweede grond en naar het voorbeeld van hetgeen gerealiseerd werd voor hoger genoemde elektriciteitsteksten, suggereren wij dat dit besluit eveneens ondertekend zou worden door de Minister van Werk."

4.2. De Raad van State kan zich niet aansluiten bij deze zienswijze.

4.2.1. In de eerste plaats is het uitgangspunt van de bevoegdheidsverdelende regels dat een bepaalde aangelegenheid integraal wordt overgedragen aan de gemeenschappen of de gewesten, onder voorbehoud van de uitzonderingen die daarbij worden geformuleerd, en niet dat er een ruim te interpreteren federale residuaire bevoegdheid bestaat die slechts wordt ingeperkt door specifieke gemeenschaps- en gewestbevoegdheden.

Zoals reeds is uiteengezet in opmerking 3, zijn de gewesten bevoegd voor de openbare gasdistributie, hetgeen impliceert dat zij instaan voor de aanleg en de exploitatie van een veilig en lekvrij distributienet dat het aardgas via lage en middendrukleidingen vanaf de vervoerleiding tot bij de afnemer brengt.¹⁰ Voor die aanleg en exploitatie doen de gewesten in hoofdorde een beroep op een gasdistributienetbeheerder. Zij zijn dan ook bevoegd¹¹ om die netbeheerder aan te wijzen, onder de voorwaarden die zij bepalen, in lijn met richtlijn 2009/73/EG¹². Aannemen dat de ontworpen regeling tot de bevoegdheid van de federale overheid zou behoren, zou tot gevolg hebben dat basisvoorwaarden waaraan die distributienetbeheerder moet beantwoorden bij zijn interne organisatie en bij de uitvoering van

¹⁰ Net zoals de watervoorziening, waarvoor de gewesten bevoegd zijn overeenkomstig artikel 6, § 1, II, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de aanleg en de exploitatie van een veilig en lekvrij waterleidingnet omvat. De veiligheidsrisico's die met waterlekken kunnen samenhangen, doen geen afbreuk aan die gewestbevoegdheid.

¹¹ De Raad van State heeft dan ook geen bevoegdheidsvoorbehoud gemaakt bij de artikelen 4 en 5 van de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest van 1 april 2004 'betreffende de organisatie van de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende wegenisretributies inzake gas en elektriciteit en houdende wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' of bij de artikelen 4.1.1 tot 4.1.4 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 van het Vlaamse Gewest.

¹² Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 'betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG'.

zijn kerntaken niet zouden kunnen worden vastgesteld door die gewesten, die nochtans precies instaan voor de beoordeling van de geschiktheid van de kandidaat-netbeheerder.

De stelling van de gemachtigde dat de gewesten “hun bevoegdheden inzake openbare gasdistributie [hebben] uitgeput” in hun relevante decreten of ordonnances gaat voorbij aan het gegeven dat zowel de wet van 24 december 1970 als het koninklijk besluit van 28 juni 1971 dateren van vóór de bevoegdheidstoewijzingen inzake het energiebeleid aan de gewesten en, zoals is uiteengezet in opmerking 3, sindsdien moeten worden gerekend tot de gewestelijke bevoegdheid. De omstandigheid dat de gewesten geen wijziging hebben aangebracht in het koninklijk besluit van 28 juni 1971, ook al zijn zij er thans inhoudelijk voor bevoegd, is daarbij niet relevant. Overigens heeft de federale overheid tot dusver ook geen wijzigingen aangebracht in dat besluit en gebeurt dat pas de eerste keer bij de thans ontworpen regeling.

4.2.2. In de tweede plaats mag de draagwijdte van de residuaire federale bevoegdheid voor de openbare veiligheid, in het bijzonder met betrekking tot de preventie van branden en ontploffingen, niet zo ruim worden geïnterpreteerd als de gemachtigde lijkt voor te staan. De federale overheid is weliswaar bevoegd voor de basisnormen inzake brandveiligheid, maar uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof¹³ blijkt dat het niet gaat om een aangelegenheid waarvoor de federale overheid integraal bevoegd is. In de door de gemachtigde aangehaalde passage uit de arresten nrs. 40/87 en 41/87 van het Grondwettelijk Hof wordt weliswaar gewag gemaakt van de bevoegdheid voor het uitvaardigen van basisnormen, maar uit de vermelding dat het gaat om “normen die gemeen zijn aan een categorie van constructies zonder dat daarbij in acht wordt genomen welke de bestemming ervan is” kan juist worden afgeleid dat het niet aan de federale overheid staat om specifieke brandveiligheidsnormen uit te vaardigen met betrekking tot de constructies, inrichtingen, instellingen en voorzieningen die onder de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten ressorteren.¹⁴ Dat is nochtans precies wat het voorliggende ontwerp beoogt door veiligheidsvoorschriften te formuleren met betrekking tot specifieke installaties voor gasdistributie, die tot de bevoegdheid van de gewesten behoren. De federale overheid kan dergelijke veiligheidsvoorschriften uitvaardigen ten aanzien van installaties die tot haar bevoegdheid kunnen worden gerekend, zoals gebeurd is met het koninklijk besluit van 19 maart 2017 ‘betreffende de veiligheidsmaatregelen inzake de oprichting en de exploitatie van installaties voor vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen’, maar niet ten aanzien van de installaties voor gasdistributie.

Er kan worden aangenomen dat het gevaar voor ontploffingen bij installaties voor gasdistributie groter is dan voor andere installaties, instellingen en voorzieningen die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten behoren, maar de federale residuaire bevoegdheid inzake preventie van ontploffingen¹⁵ ligt in het verlengde van de bevoegdheid inzake brandveiligheid en kan dan ook niet anders of in een ruimere zin worden begrepen.

¹³ GwH 26 juni 1986, nr. 25/86, 2.B.3; GwH 15 oktober 1987, nr. 40/87, 2.B.2; GwH 29 oktober 1987, nr. 41/87, 2.B.3; GwH 10 maart 1988, nr. 49/88, 2.B.2; GwH 9 november 1988, nr. 67/88, 9.B.

¹⁴ K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 265-267, en de daar aangehaalde voorbeelden uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State over onder meer ruimtelijke ordening, woonbeleid, toeristische logies, instellingen van bejaardenzorg, jeugdehuizen en kinderdagverblijven.

¹⁵ K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, *l.c.*, 267.

Voorts kan het door de gemachtigde aangevoerde parallellisme met het AREI¹⁶ niet worden gevolgd, nu die regeling eerder algemene productnormen betreft met betrekking tot elektrische installaties als dusdanig, gaande van elektrische leidingen, schakelaars en aansluitingspunten in woningen tot hoogspanningsinstallaties, veeleer dan – zoals het huidige ontwerp – specifieke voorschriften voor de aanleg en de exploitatie van distributienetten.

4.2.3. Ten slotte kan de Raad van State zich ook niet aansluiten bij de argumentatie van de gemachtigde inzake de noodzaak van een “homogene toepassing op nationaal vlak wegens de technische en economische ondeelbaarheid van het begrip veiligheid”. De notie van “technische en economische ondeelbaarheid” die noopt tot een “gelijke behandeling op nationaal vlak” is afkomstig uit de inleidende bepaling van artikel 6, § 1, VII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, maar die bepaling wordt gevolgd door een limitatieve¹⁷ opsomming van aangelegenheden, waarin de ontworpen regeling niet kan worden ingepast. Het Grondwettelijk Hof heeft weliswaar aanvaard dat de federale overheid moet instaan voor de algemene politie van de radio-elektrische golven “om de integratie van elk van de radio-elektrische golven in het geheel van die welke over het nationale grondgebied worden uitgezonden, mogelijk te maken en om wederzijdse storingen te vermijden”,¹⁸ maar het valt niet in te zien waarom voor gasdistributienetten, die in beginsel onderling niet interfereren zoals dat het geval is voor radio-elektrische normen, een dergelijke algemene politie vereist zou zijn.

5.1. Dit alles neemt niet weg dat bepaalde aspecten van het ontwerp doorgang zouden kunnen vinden in zoverre ze kunnen worden ingepast in de federale residuaire bevoegdheid inzake openbare veiligheid. Zo werd die federale bevoegdheid aanvaard voor regelingen inzake de beveiliging en bescherming van kritieke infrastructuren en van systemen van algemeen belang, met inbegrip van de distributienetten voor gas en elektriciteit.¹⁹ Het gaat dan echter om de bescherming tegen specifieke externe bedreigingen en niet om algemene voorschriften over de aanleg en exploitatie van die distributienetten. De artikelen 50, tweede lid, 52, 53 en 78, § 2, derde lid, van het ontwerp lijken in die bevoegdheid te kunnen worden ingepast, al zullen die bepalingen dan inhoudelijk moeten worden herzien.

In dat geval is echter ook overleg met de gewesten vereist overeenkomstig artikel 6, § 3, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

¹⁶ Koninklijk besluit van 8 september 2019 ‘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’.

¹⁷ K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, *l.c.*, 630.

¹⁸ GwH 24 juni 2003, nr. 92/2003, B.7.2. Zie ook GwH 23 juni 2011, nr. 112/2011, B.5.

¹⁹ Adv.RvS 48.989/VR van 9 december 2010 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 1 juli 2011 ‘betreffende de beveiliging en de bescherming van de kritieke infrastructuren’, *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-1357/001, 53-55; adv.RvS 63.296/4 van 2 mei 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 7 april 2019 ‘tot vaststelling van een kader voor de beveiliging van netwerk- en informatiesystemen van algemeen belang voor de openbare veiligheid’, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3340/001, 75-79.

5.2. Wat betreft de voorbehouden federale bevoegdheid inzake de arbeidsbescherming moet worden vastgesteld dat slechts weinig bepalingen van het ontwerp daadwerkelijk betrekking hebben op de bescherming van werknemers. Enkel de artikelen 64, 68, 80, tweede lid, en 81, 1°, bevatten voorschriften die specifiek bijdragen tot de veiligheid van werknemers. Ook die voorschriften zullen inhoudelijk moeten worden herzien indien het de bedoeling is dat ze doorgang vinden. In zoverre met dergelijke bepalingen het welzijn van werknemers wordt beoogd, kan ervoor partieel rechtsgrond worden gevonden in artikel 4, § 1, eerste lid, van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’.²⁰

6. De conclusie van dit alles is dat de ontworpen regeling als dusdanig niet kan worden ingepast in de bevoegdheid van de federale overheid en om die reden ook geen doorgang kan vinden. De Raad van State ziet dan ook af van het verdere onderzoek van het ontwerp.

Een eventuele nieuwe, sterk teruggesnoeide versie van de ontworpen regeling, overeenkomstig hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen 5.1 en 5.2 zal opnieuw om advies moeten worden voorgelegd.

*

²⁰ Zie ook adv.RvS 65.788/3 van 26 april 2019 over een ontwerp dat geleid heeft tot het voormelde koninklijk besluit van 8 september 2019, opmerking 4.2.

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis concerne les mesures de sécurité relatives à l'établissement et à l'exploitation des installations de distribution de gaz par canalisations.

Le chapitre 1^{er} du projet comporte des dispositions générales, parmi lesquelles une série de définitions, une description du champ d'application matériel, temporel et personnel, ainsi qu'un régime particulier visant les réparations, les aménagements qui ne sont pas des extensions ou des modifications de tracé et les remplacements (articles 1^{er} à 5).

Le chapitre 2 concerne les caractéristiques techniques du réseau de distribution. La section 1^{re} concerne la position et l'accessibilité des installations, la pression et l'organe de coupure (articles 6 à 17). La section 2 contient des normes de protection des installations contre la corrosion (articles 18 à 22). La section 3 comporte des exigences relatives aux matériaux et aux composants (articles 23 à 26). La section 4 fixe les caractéristiques du gaz distribué (articles 27 à 29). La section 5 renvoie au Code technique pour ce qui concerne le repérage de la position des installations (article 30).

Le chapitre 3 comporte des règles pour la construction des réseaux de distribution. La section 1^{re} contient un certain nombre de principes généraux (articles 31 à 33). La section 2 règle la notification des travaux de pose (article 34). La section 3 renvoie au Code technique pour le contrôle des soudures (articles 35 et 36). La section 4 instaure un cadre pour le contrôle et les épreuves avant la mise en service d'une installation de distribution (articles 37 et 38). La section 5 règle sa mise en service et sa remise en service (articles 39 à 40).

Le chapitre 4 concerne l'exploitation des installations de distribution. La section 1^{re} porte sur l'organisation du gestionnaire du réseau (article 41). La section 2 concerne la procédure de gestion et de maintenance (article 42). La section 3 règle le suivi de l'état des installations de distribution (article 43). La section 4 renvoie au Code technique pour le suivi des caractéristiques du gaz distribué (articles 44 et 45). La section 5 comporte des règles pour la gestion des plans et de la documentation (articles 46 à 48). La section 6 règle les interventions après appel pour une odeur de gaz, des incidents ou accidents (articles 49 à 51). La section 7 concerne les procédures d'urgence (articles 52 et 53). La section 8 fixe la procédure en cas d'ouverture d'un compteur destiné à un client final (article 54). La section 9 établit des exigences relatives à la gestion des informations concernant les fuites constatées et événements indésirables importants (articles 55 et 56). La section 10 renvoie au Code technique pour la procédure de mise hors service d'une installation de distribution (article 57).

Le chapitre 5 concerne les travaux à proximité des installations de distribution. La section 1^{re} établit des mesures à prendre par les tiers et les gestionnaires des réseaux de distribution avant l'exécution des travaux (articles 58 à 62). La section 2 fixe les mesures à prendre par les tiers au démarrage du chantier (articles 63 à 67). La section 3 contient les mesures à prendre lors de l'exécution des travaux (articles 68 à 75). La section 4 comporte les mesures à prendre par les tiers avant la fin des travaux (articles 76 et 77). La section 5 prévoit la possibilité d'une intervention du gestionnaire du réseau en cas de non-respect de ces mesures (article 78).

Le chapitre 6 concerne la gestion de la sécurité et contient des règles portant sur l'accès aux installations et chantiers (article 79), la prévention des accidents (article 80, alinéa 1^{er}), l'organisation, les fonctions du personnel et les ressources du gestionnaire du réseau de distribution (article 80, alinéa 2), la définition de la gestion de la sécurité (article 81) et les procédures d'évaluation (article 82).

Le chapitre 7 comporte des dispositions diverses. La section 1^{re} prévoit la possibilité pour le ministre qui a l'énergie dans ses attributions (ci-après : le ministre) de déléguer à des fonctionnaires le pouvoir de prendre des mesures tant générales qu'individuelles dans les situations d'urgence (article 83). La section 2 règle la procédure d'élaboration du Code technique et son contenu (article 84). La section 3 permet aux fonctionnaires d'approuver une méthode ou une mesure novatrice en cas de lacune du Code technique (article 85). La section 4 règle les modifications du Code technique (article 86). La section 5 prévoit la possibilité pour le ministre d'accorder des dérogations au Code technique (article 87). La section 6 comporte des dispositions abrogatoires (article 88). La section 7 règle l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé (articles 89 et 90).

COMPÉTENCE

2.1. Selon son préambule, le projet trouve un fondement juridique dans l'article 1^{er} de la loi du 24 décembre 1970 'relative aux mesures de sécurité à prendre lors de l'établissement et dans l'exploitation des installations de distribution de gaz', qui dispose comme suit :

« Le Roi détermine les mesures de sécurité à prendre lors de l'établissement et dans l'exploitation des installations de distribution de gaz comme prévues à l'article 1^{er} de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations ».

Dans le commentaire de l'article 1^{er}, on peut lire ce qui suit :

« Cet article permet au Roi de déterminer toutes les mesures de sécurité nécessaires applicables aux canalisations de distribution qui sont exclues de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations. Ces mesures seront applicables à l'établissement et l'exploitation de nouvelles installations de distribution.

Le Roi déterminera le délai dont disposeront les distributeurs de gaz par canalisations pour se conformer aux nouvelles dispositions en cas d'adaptation, de modification ou d'extension de leurs réseaux existants.

Il déterminera également les mesures de contrôle du respect des mesures décrétées »¹.

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 1969-70, n° 753/1, p. 2.

L'article 2 de la même loi s'énonce comme suit :

« Les infractions aux arrêtés pris en exécution de la présente loi sont constatées, recherchées et punies conformément au chapitre VI de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations ».

La loi du 24 décembre 1970 n'a pas été modifiée depuis qu'elle est entrée en vigueur le 22 janvier 1971.

2.2. L'arrêté royal du 28 juin 1971 'déterminant les mesures de sécurité à prendre lors de l'établissement et dans l'exploitation des installations de distribution de gaz par canalisations' a exécuté l'article 1^{er} de la loi du 24 décembre 1970. Il ressort de la demande d'avis que l'arrêté royal en projet poursuit l'objectif de revoir en profondeur les dispositions actuellement contenues dans cet arrêté royal du 28 juin 1971 et, par voie de conséquence, le texte en projet prévoit son abrogation (article 88, 1^o, du projet).

L'article 2 de l'arrêté royal du 28 juin 1971 fixe son champ d'application de la manière suivante :

« Le présent arrêté fixe les dispositions minimales que les distributeurs de gaz doivent observer en matière de sécurité, lors de l'établissement et dans l'exploitation de leurs installations de distribution de gaz, sans préjudice de l'obligation d'assurer en tous temps le maintien en bon état de fonctionnement de ces installations ».

Jusqu'à ce jour, l'arrêté royal du 28 juin 1971 n'a jamais été modifié.

2.3. Le texte en projet prévoit également d'abroger l'arrêté royal du 11 mars 1966 'déterminant les mesures de sécurité à prendre lors de l'établissement et dans l'exploitation de transport de gaz par canalisations', qui trouve son fondement juridique dans la loi du 12 avril 1965 'relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations' (article 88, 2^o, du projet). L'article 2 de cet arrêté royal fixe son champ d'application de la manière suivante :

« Le présent arrêté fixe le minimum de dispositions que les titulaires de concession ou de permission de transport, au sens de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisation, doivent observer en matière de sécurité, lors de l'établissement et de l'exploitation de leurs installations de transport de gaz, sans préjudice de l'obligation d'assurer en tous temps le maintien en bon état de fonctionnement de ces installations ».

L'arrêté royal du 11 mars 1966 a été abrogé par l'article 80, 1^o, de l'arrêté royal du 19 mars 2017 'relatif aux mesures de sécurité en matière d'établissement et dans l'exploitation des installations de transport de produits gazeux et autres par canalisations' « sauf les dispositions relatives à l'établissement des canalisations et branchements à haute pression visées à l'article 4, a), de l'arrêté royal du 28 juin 1971 déterminant les mesures de sécurité à prendre lors de l'établissement et dans l'exploitation des installations de distribution de gaz par canalisations, et sauf les dispositions des articles 64 et 65 conformément aux dispositions de l'article 50 de l'arrêté royal précité du 28 juin 1971 ». Le texte en projet prévoit d'abroger l'arrêté royal du 11 mars 1966 pour la partie qui n'a pas été abrogée par l'arrêté royal du 19 mars 2017 et qui concerne l'arrêté royal du 28 juin 1971.

3. Conformément à l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 1^{er}, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', les régions sont notamment compétentes, en ce qui concerne la politique de l'énergie, pour « [l]a distribution publique du gaz, y compris les tarifs des réseaux de distribution publique du gaz, à l'exception des tarifs des réseaux qui remplissent aussi une fonction de transport du gaz naturel et qui sont opérés par le même gestionnaire que le réseau de transport du gaz naturel ». Cette exception, qui au demeurant n'est pas pertinente pour le projet, s'inscrit dans le prolongement de la compétence réservée à l'autorité fédérale par l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, c), de la loi spéciale en matière (entre autres) de transport de l'énergie ².

En ce qui concerne la définition du terme « distribution publique du gaz », les travaux préparatoires ³ de la disposition citée en premier de la loi spéciale font référence à l'article 1^{er} de la loi du 12 avril 1965, dont le 12° définit la « distribution du gaz » comme suit : « l'activité ayant pour objet de fournir du gaz, par la voie de réseaux locaux de canalisations, à des clients établis sur le territoire d'une ou plusieurs communes déterminées (...) » ⁴.

Il en résulte que l'activité de réseau visant à fournir du gaz naturel aux clients finaux relève de la compétence des régions. À cet égard, il importe peu que les utilisateurs finaux soient des ménages ou non ; la taille de l'infrastructure concernée est également sans importance ⁵.

Force est dès lors de conclure que le dispositif en projet relatif aux mesures de sécurité pour les installations qui soutiennent l'activité de réseau de la distribution de gaz doit être considéré comme relevant de la compétence des régions.

4.1. Le délégué a fait valoir que le dispositif en projet peut encore s'appuyer sur des compétences fédérales autres que celles relatives à la politique de l'énergie, à savoir la compétence fédérale résiduelle en matière de sécurité publique et la compétence réservée à l'autorité fédérale en matière de protection du travail ⁶. À ce sujet, il a communiqué la note suivante :

« 1. Het ontwerp van koninklijk besluit dat u werd voorgelegd streeft ernaar het koninklijk besluit van 28 juni 1971 betreffende de te nemen veiligheidsmaatregelen bij de oprichting en bij de exploitatie van installaties voor gasdistributie door middel van leidingen alsook het koninklijk besluit van 11 maart 1966 betreffende de te nemen

² Dans son avis 60.418/3 du 9 janvier 2017 concernant le projet devenu l'arrêté royal du 19 mars 2017 'relatif aux mesures de sécurité en matière d'établissement et dans l'exploitation des installations de transport de produits gazeux et autres par canalisations', qui pouvait s'inscrire dans cette compétence réservée à l'autorité fédérale, le Conseil d'État n'a formulé aucune observation relative à la compétence de celle-ci.

³ *Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 516/1, p. 12. Voir également la déclaration du Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles dans le rapport de la commission de la Chambre compétente (*Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 516/6, p. 144).

⁴ Le membre de phrase « , mais ne comprenant pas la fourniture » n'a été ajouté à cette définition qu'ultérieurement par l'article 2, 2°, de la loi du 1^{er} juin 2005 'portant modification de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations' et est en outre dénué de pertinence dans ce contexte.

⁵ Voir C.C., 26 janvier 2005, n° 21/2005, B.4-B.5.2 ; C.C., 9 juillet 2013, n° 98/2013, B.6.2-B.6.3 et B.11.1-B.11.3.

⁶ Article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

veiligheidsmaatregelen bij de oprichting en bij de exploitatie van installaties voor gasvervoer door middel van leidingen, op te heffen en te vervangen.

De regels die vervat zijn in het ontwerp zijn aangepast aan de talrijke nieuwe technologieën die sinds 1971 hun intrede hebben gedaan.

Zoals de naam het aangeeft, bepaalt het ontwerp regels met betrekking tot de veiligheid van de componenten van de gasdistributienetten en het toezicht van allerlei aard op en in de nabijheid van die netwerken.

De bevoegdheid van de federale overheid om dergelijk besluit goed te keuren stoelt op een combinatie van verscheidene gronden, die verder worden toegelicht.

De eerste grond is de residuele bevoegdheid van de federale overheid inzake openbare veiligheid.

De tweede grond is de gereserveerde bevoegdheid van de federale overheid met betrekking tot het welzijn op het werk (al dan niet) gecombineerd met haar residuele bevoegdheid inzake veiligheid. Het koninklijk besluit dat u is voorgelegd inzake gasdistributie heeft als equivalent het koninklijk besluit van 8 september 2019 voor de elektriciteitsdistributie⁷ gekend onder de naam Algemeen Reglement op de Elektrische Installaties (hierna AREI) en het koninklijk besluit van 4 december 2012 betreffende de minimale voorschriften inzake veiligheid van elektrische installaties (zie punt 3).

2. Eerste grond - De residuele bevoegdheid van de federale overheid inzake openbare veiligheid steunt op de logica van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de deelstaten volgens dewelke de bevoegdheden die niet uitdrukkelijk aan de deelstaten zijn toegewezen onder de federale bevoegdheid vallen. De federale Staat is dus bevoegd voor alle domeinen die niet expliciet zijn toegekend aan de Gewesten of de Gemeenschappen⁸. Zo werd het volgende geoordeeld door de afdeling bestuursrechtspraak van Uw Raad: « *l'autorité fédérale [est] demeurée compétente d'une manière générale en matière de sécurité publique* » (RvS., arrest nr. 175.462 van 8 oktober 2007 geciteerd in het advies nr. 48.989/VR van 9 december 2010).

Ter zake is reeds lang bepaald dat de deelstaten krachtens de theorie van het betrokken gezag de bevoegdheid hebben om normen uit te vaardigen betreffende de veiligheid in de materies waarvoor zij bevoegd zijn. Zo heeft het Grondwettelijk Hof in zijn arresten nr. 40 en 41/1987 van 5 oktober 1987 betreffende de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap inzake structuren bestemd voor bejaarden geoordeeld dat hoewel de federale overheid 'bevoegd is om de basisnormen uit te vaardigen, d.w.z. normen die gemeen zijn aan een categorie van constructies zonder dat daarbij in acht wordt genomen welke de bestemming ervan is, de gemeenschappen toch bevoegd zijn tot het regelen van de specifieke veiligheidsaspecten van de gebouwen bestemd voor bejaarden, dit wil zeggen om de nationale basisnormen aan te passen en aan te vullen, zonder die aan te tasten.' (Door ons onderstreept).

Het ontwerp van koninklijk besluit dat u werd voorgelegd, vaardigt basisnormen uit zoals wordt toegelicht in punt -3. - om de openbare veiligheid te garanderen tijdens de bouw en de exploitatie van gasdistributienetten, onverminderd de veiligheidsaspecten die

⁷ Note de bas de page 1 de la note citée : Koninklijk besluit van 8 september 2019 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.

⁸ Note de bas de page 2 de la note citée : Art. 35 a contrario van de Grondwet; Gr. H., arresten nr. 110/99 van 14 oktober 1999, nr. 33/2001 van 13 maart 2001, nr. 101/2001 van 3 juli 2001, nr. 185/2005 van 7 december 2005, nr. 9/2011 van 27 januari 2011, nr. 49/2011 van 6 april 2011.

specifiek zijn voor de openbare gasdistributie, aspecten die door de gewesten geregeld kunnen worden in het kader van hun bevoegdheden.

De veiligheidsmaatregelen vervat in het ontwerp van koninklijk besluit dat u werd voorgelegd zijn basisnormen inzake veiligheid die wettelijk zijn goedgekeurd door de federale overheid.

In de eerste plaats behelzen de beoogde maatregelen een nationaal belang op het gebied van openbare veiligheid en vereisen zij een homogene toepassing op nationaal vlak wegens de technische en economische ondeelbaarheid van het begrip veiligheid.

De leidingen voor gasdistributie zijn immers onontbeerlijk voor het behoud van vitale functies van de maatschappij, meer bepaald in termen van gezondheid en economisch of sociaal welzijn van de burgers. Bovendien zijn de distributienetten zowel om historische en economische reden als in termen van capaciteitsgarantie op korte, middellange en lange termijn op het gehele grondgebied met elkaar verbonden.

Ten einde de federale overheid de mogelijkheid te bieden haar bevoegdheid op het vlak van veiligheid ten volle uit te oefenen, is het gerechtvaardigd dat met betrekking tot de gasdistributie door de federale overheid op nationaal vlak basisveiligheidsmaatregelen worden uitgevaardigd. Zowel de werknemers van de betrokken ondernemingen als de derden op wie een beroep wordt gedaan, zijn op het gehele grondgebied werkzaam. Het lijkt ons fundamenteel dat, net zoals voor elektriciteit, dezelfde veiligheidsregels op het gehele Belgische grondgebied worden toegepast en dit op homogene wijze. Het gaat over een juridische coherentie maar tevens over een coherentie in termen van veiligheid op het werk. Voor zover artikel 21, 1°, van de wet van 10 maart 1925⁹ aan de Koning de bevoegdheid verleent algemene reglementen te bepalen betreffende de aanleg en de exploitatie van elektrische leidingen, alsook betreffende de veiligheidsmaatregelen heeft het advies nr. 65.788/3 van 26 april 2019 verleend door de afdeling wetgeving van Uw Raad over het ontwerp van AREI immers geoordeeld dat dit artikel aan het besluit in ontwerp een gedeeltelijke juridische grond verleende.

Dit doet geenszins afbreuk aan de bevoegdheid van de gewesten aangezien de bevoegdheid betreffende de distributie en het lokaal gasvervoer op zich niet wordt aangetast. Bovendien is het volstrekt denkbaar dat de gewesten specifieke veiligheidsmaatregelen goedkeuren die tot doel hebben een of andere beoogde maatregel te verfijnen of aan te vullen. Zo blijven de gewesten ten volle bevoegd voor de aspecten betreffende de openbare gasdistributie, inclusief de eventuele specifieke maatregelen inzake veiligheid.

Ten tweede, rechtstreeks in het verlengde van wat voorafgaat, hebben de gewesten op heden nog geen enkele specifieke veiligheidsmaatregel betreffende de leidingen voor gasdistributie uitgevaardigd.

De gewesten hebben integendeel hun bevoegdheden inzake openbare gasdistributie uitgeput in de volgende teksten:

- Decreet (Vlaams Gewest) van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid (het Energiedecreet) en zijn uitvoeringsbesluiten, met name het Energiebesluit van 19 november 2010;
- Decreet (Waals Gewest) van 19 december 2002 betreffende de organisatie van de gewestelijke gasmarkt en zijn uitvoeringsbesluiten, met name het Besluit van de Waalse Regering van 12 juli 2007 tot herziening van het technisch reglement voor het beheer van de gasdistributienetten en de toegang daartoe;

⁹ Note de bas de paget 3 de la note citée : Wet van 10 maart 1925 op de electriciteitsvoorziening.

- Ordonnantie van 1 april 2004 betreffende de organisatie van de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende wegenisretributies inzake gas en elektriciteit en houdende wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het onderzoek van deze gewestelijke wetgevingen en reglementeringen laat toe vast te stellen dat de gewesten niet de bedoeling hadden veiligheidsmaatregelen te bepalen die genomen moeten worden bij de oprichting en tijdens de exploitatie van installaties voor gasdistributie via leidingen noch maatregelen die door derden moeten worden nageleefd bij uitvoering van werken in de nabijheid. Geen enkele van deze wetgevingen en reglementeringen had de bedoeling wijzigingen aan te brengen aan het koninklijk besluit betreffende de te nemen veiligheidsmaatregelen bij de oprichting en bij de exploitatie van installaties voor gasdistributie door middel van leidingen.

Het ontwerp van koninklijk besluit overlapt dus met geen enkele gewestelijke norm. De gewesten hebben immers geen veiligheidsmaatregelen bepaald in verband de gasdistributieleidingen. Evenmin hebben zij gezorgd voor een aanvulling van de basisregels die bepaald zijn in de federale reglementering van 28 juni 1971.

Ten derde, en in ieder geval, zijn de bevoegdheden inzake vervoer – waarvoor de federale overheid onbetwistbaar bevoegd is – en de gasdistributie sterk met elkaar verbonden, *a fortiori*, wanneer het gaat over de veiligheidsmaatregelen die erop van toepassing zijn.

De veiligheid vormt een bevoegdheid die het vervoer en de gasdistributie insluit, zonder er de materiële substantie van te vormen.

De vervoersnetbeheerder is verbonden met een of meer distributienetbeheerders die het gas tot bij de eindeverbruikers brengen. Het ene gaat niet zonder het andere.

Derhalve moet worden toegegeven dat de federale overheid, die op het hele grondgebied bevoegd is het gasvervoer, krachtens haar bevoegdheid inzake veiligheid en het daarbij horende gezag dat zij verkrijgt via haar bevoegdheid inzake gasvervoer, veiligheidsmaatregelen kan goedkeuren met betrekking tot de gasdistributie.

Dit doet geen afbreuk aan de federale loyaliteit en, zoals *supra* aangegeven, het verhindert de gewesten geenszins hun bevoegdheid inzake gasdistributie, inclusief de specifieke veiligheidsaspecten, uit te oefenen.

Mocht er moeten worden overwogen dat met het besluit in ontwerp, de federale overheid de bevoegdheid van de gewesten inzake gasdistributie aantast – quod non – zou dergelijk optreden tegemoetkomen aan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake het betrokken gezag volgens hetwelk : *‘Het beginsel van de federale loyaliteit, in samenhang gelezen met het redelijkheids-en evenredigheidsbeginsel, betekent dat elke wetgever ertoe gehouden is, in de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid, erover te waken dat door zijn optreden de uitoefening van de bevoegdheden van de andere wetgevers niet onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt.’* (Gr. Hof, arrest nr.151/2016 van 1 december 2016)

Bijgevolg blijkt uit al het voorgaande dat het ontwerp van koninklijk besluit dat u werd voorgelegd onder de bevoegdheid van de federale overheid valt krachtens haar residuele bevoegdheid inzake veiligheid, al dan niet gecombineerd met haar betrokken gezag inzake gasvervoer.

3. Tweede grond - Zoals toegelicht *supra*, is de tweede grond van de bevoegdheid van de federale overheid om het ontwerp van koninklijk besluit dat u werd voorgelegd goed te keuren haar gereserveerde bevoegdheid inzake welzijn op het werk (al dan niet) gecombineerd met haar residuele bevoegdheid inzake veiligheid.

Artikel 6, § 1, II, 3° en VI, 12° van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen bepaalt dat de federale overheid bevoegd is voor:

[...]

3° [...] *de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming*

[...]

12° *Het arbeidsrecht en de sociale zekerheid*.

Deze aangelegenheid wordt door de wet van 8 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers geregeld. In het bijzonder bepaalt artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996 dat *'De Koning kan aan de werkgevers, en de werknemers alle maatregelen opleggen die nodig zijn voor het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk'* en bepaalt artikel 5, § 3, van deze wet dat *'De Koning kan de in § 1 bedoelde algemene preventiebeginselen nader omschrijven en nader uitwerken met toepassing van of ter voorkoming van specifieke risicosituaties.'*

Zoals reeds aangehaald in punt 1-. groepeerde het koninklijk besluit dat u wordt voorgelegd in zijn corpus de veiligheidsregels die van toepassing zijn op de gasdistributie, naar het voorbeeld van wat het voornoemd besluit van 8 september 2019, gekend onder de naam AREI, en het koninklijk besluit van 4 december 2012 betreffende de minimale voorschriften inzake veiligheid van elektrische installaties op arbeidsplaatsen, betekenen voor de elektriciteitsvoorziening (zie punt 3). Alle regels die vervat zijn in het ontwerp van koninklijk besluit streven ernaar enerzijds de werknemers te beschermen tijdens de installatie en de exploitatie van het distributienet - hetgeen ontegensprekelijk onder de federale bevoegdheid inzake welzijn op het werk valt - en anderzijds de burgers te beschermen zoals *supra* aangehaald - hetgeen onder de federale bevoegdheid inzake openbare veiligheid valt. Dit gebeurt onverminderd bijkomende regels die door de Gewesten zouden kunnen bepaald worden voor de aspecten betreffende de veiligheid van de distributieleidingen bij de burgers zelf.

Ter zake kan trouwens worden opgemerkt dat het krachtens haar bevoegdheid inzake welzijn op het werk is dat de federale overheid onder meer voornoemd koninklijk besluit van 8 september 2019 heeft aangenomen.

Het is ook in dat opzicht dat het koninklijk besluit van 4 december 2012 betreffende de minimale voorschriften inzake veiligheid van elektrische installaties werd goedgekeurd.

Deze beide reglementeringen bepalen veiligheidsregels voor installaties voor elektriciteitsdistributie zowel bestemd voor werknemers als voor burgers. In zover artikel 4, § 1, lid 1, van de wet van 4 augustus 1996 de Koning machtigt om aan de werkgevers en de werknemers alle nodige maatregelen op te leggen voor het welzijn op het werk van de werknemers tijdens de uitvoering van hun werk, heeft advies nr. 65.788/3 van 26 april 2019 verleend door de afdeling wetgeving van Uw Raad over het ontwerp van AREI, een gedeeltelijke rechtsgrond erkend voor het besluit in ontwerp 'notamment en ce que les mesures de sécurité contre l'incendie en projet visent le bien-être des travailleurs' (advies nr. 65.788/3, punt 4.2., blz. 18).

Vanuit technisch oogpunt bekeken is dit perfect logisch zodra de veiligheid ondeelbaar is en het bijgevolg onmogelijk is de bevoegdheid van de federale overheid te beperken tot enkel de veiligheidsmaatregelen die betrekking hebben op de werknemers die actief zijn op de distributienetten voor elektriciteit, met uitsluiting van de veiligheidsmaatregelen die betrekking hebben op de burgers die zich in de nabijheid van het distributienet voor elektriciteit bevinden.

Er bestaat geen enkele objectieve rechtvaardiging waarom dit anders zou zijn voor de veiligheidsmaatregelen voor de distributieleidingen voor gas.

De federale overheid is bevoegd om veiligheidsmaatregelen goed te keuren die betrekking hebben op de distributieleidingen voor gas en beschikt derhalve over de noodzakelijke bevoegdheid om het ontwerp van koninklijk besluit aan te nemen dat u werd voorgelegd.

Ten aanzien van deze tweede grond en naar het voorbeeld van hetgeen gerealiseerd werd voor hoger genoemde elektriciteitsteksten, suggereren wij dat dit besluit eveneens ondertekend zou worden door de Minister van Werk ».

4.2. Le Conseil d'État ne peut pas se rallier à ce point de vue.

4.2.1. Premièrement, les règles de répartition des compétences reposent sur le principe qu'une matière donnée est transférée dans son intégralité aux communautés ou aux régions, sous la réserve des exceptions qui sont formulées à cet égard, et non pas qu'il existe une compétence fédérale résiduelle largement interprétable qui n'est limitée que par des compétences communautaires et régionales spécifiques.

Ainsi qu'il a déjà été observé au point 3, les régions sont compétentes en matière de distribution publique du gaz, ce qui implique qu'elles sont responsables de la construction et de l'exploitation d'un réseau de distribution sûr et étanche, qui transporte le gaz naturel depuis le gazoduc de transit jusqu'au client au moyen de canalisations à basse et moyenne pression¹⁰. Pour cette construction et cette exploitation, les régions font principalement recours à un gestionnaire de réseau de distribution de gaz. Elles sont dès lors compétentes¹¹ pour désigner ce gestionnaire de réseau, selon les conditions qu'elles fixent, conformément à la directive 2009/73/CE¹². Considérer que le dispositif en projet relève de la compétence de l'autorité fédérale signifierait que les conditions de base auxquelles ce gestionnaire du réseau de distribution doit répondre pour son organisation interne et pour l'accomplissement de ses tâches essentielles ne pourraient pas être fixées par les régions, alors qu'elles sont pourtant justement chargées d'évaluer l'aptitude du candidat-gestionnaire du réseau.

¹⁰ Tout comme la distribution de l'eau, qui, conformément à l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, relève de la compétence des régions, requiert la construction et l'exploitation d'un réseau sûr et étanche. Les risques en matière de sécurité, qui peuvent être associés aux fuites d'eau, ne portent pas préjudice à cette compétence régionale.

¹¹ Le Conseil d'État n'a dès lors pas formulé de réserve relative à la compétence en ce qui concerne les articles 4 et 5 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} avril 2004 'relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale' ou les articles 4.1.1 à 4.1.4 du décret sur l'Énergie de la Région flamande du 8 mai 2009.

¹² Directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 'concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE'.

L'affirmation du délégué selon laquelle les régions « hun bevoegdheden inzake openbare gasdistributie [hebben] uitgeput » (ont épuisé leurs compétences en matière de distribution publique du gaz) dans leurs décrets et ordonnances pertinents ignore que tant la loi du 24 décembre 1970 que l'arrêté royal du 28 juin 1971 sont antérieurs aux attributions aux régions de compétences en matière de politique de l'énergie qui, ainsi qu'il a été exposé dans l'observation 3, doivent depuis lors être considérées comme étant du ressort des régions. La circonstance que les régions n'ont pas apporté de modification à l'arrêté royal du 28 juin 1971, bien qu'elles soient désormais compétentes pour ce faire, n'est à cet égard pas pertinente. Au demeurant, l'autorité fédérale n'a, pour l'heure, pas non plus apporté de modification à cet arrêté et ne le fait pour la première fois que par la voie du dispositif actuellement en projet.

4.2.2. Deuxièmement, la portée de la compétence fédérale résiduelle en matière de sécurité publique, notamment en ce qui concerne la prévention des incendies et des explosions, ne peut pas être interprétée aussi largement que le délégué paraît le soutenir. Il est vrai que l'autorité fédérale est compétente en ce qui concerne les normes de base en matière de sécurité incendie, mais il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle¹³ qu'il ne s'agit pas d'une matière pour laquelle l'autorité fédérale dispose d'une compétence intégrale. Le passage des arrêts n^{os} 40/87 et 41/87 de la Cour constitutionnelle, cité par le délégué, fait certes état du pouvoir d'établir des normes de base, mais la mention selon laquelle il s'agit de « normes qui sont communes à une catégorie de constructions sans que soit prise en compte leur destination » permet précisément de déduire qu'il n'appartient pas à l'autorité fédérale d'élaborer des normes de sécurité incendie spécifiques pour les constructions, établissements, institutions et infrastructures qui relèvent de la compétence des communautés et des régions¹⁴. Or, c'est exactement ce que le projet à l'examen vise en formulant des prescriptions de sécurité concernant des installations spécifiques de distribution de gaz, qui relèvent de la compétence des régions. L'autorité fédérale peut édicter de telles règles de sécurité pour les installations qui peuvent être considérées comme relevant de sa compétence, comme ce fut le cas de l'arrêté royal du 19 mars 2017 'relatif aux mesures de sécurité en matière d'établissement et dans l'exploitation des installations de transport de produits gazeux et autres par canalisations', mais pas pour les installations de distribution du gaz.

On peut supposer que, pour les installations de distribution de gaz, le danger d'explosion est plus important que pour d'autres installations, établissements et infrastructures qui relèvent de la compétence des communautés et des régions, mais la compétence fédérale résiduelle en matière de prévention des explosions¹⁵ est une extension de la compétence en matière de sécurité incendie et ne peut dès lors pas être comprise autrement ou dans un sens plus large.

¹³ C.C., 26 juin 1986, n° 25/86, 2.B.3 ; C.C., 15 octobre 1987, n° 40/87, 2.B.2 ; C.C., 29 octobre 1987, n° 41/87, 2.B.3 ; C.C., 10 mars 1988, n° 49/88, 2.B.2 ; C.C., 9 novembre 1988, n° 67/88, 9.B.

¹⁴ K. REYBROUCK et S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Anvers, Intersentia, 2019, 265-267, et les exemples qui y sont cités, tirés de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la législation du Conseil d'État concernant notamment l'aménagement du territoire, la politique du logement, les hébergements touristiques, les établissements de soins pour personnes âgées, les maisons de jeunes et les crèches.

¹⁵ K. REYBROUCK et S. SOTTIAUX, *l.c.*, 267.

En outre, le parallélisme avec le RGIE ¹⁶ invoqué par le délégué ne peut pas être suivi dès lors que ce règlement concerne plutôt des normes générales de produits relatives aux installations électriques en tant que telles, allant des canalisations électriques, différentiels et connexions dans les habitations jusqu'aux installations à haute tension, que – comme c'est le cas dans le projet à l'examen – des prescriptions spécifiques pour la construction et l'exploitation de réseaux de distribution.

4.2.3. Enfin, le Conseil d'État ne peut pas non plus se rallier à l'argumentation du délégué qui invoque la nécessité d'une « *homogene toepassing op nationaal vlak wegens de technische en economische ondeelbaarheid van het begrip veiligheid* ». La notion d'« indivisibilité technique et économique » qui requiert une « une mise en œuvre homogène sur le plan national » est issue de la disposition introductive de l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, mais cette disposition est suivie d'une énumération limitative ¹⁷ de matières, dans laquelle il n'est pas possible d'inscrire le dispositif en projet. Bien que la Cour constitutionnelle ait admis que l'autorité fédérale doit assurer la police générale des ondes radioélectriques « pour permettre l'intégration de chacune des ondes radioélectriques dans le réseau de toutes celles qui sont émises sur le territoire national et afin d'éviter les perturbations mutuelles » ¹⁸, on n'aperçoit pas pourquoi une telle police générale serait requise pour les réseaux de distribution du gaz, qui en principe n'interfèrent pas entre eux, comme c'est le cas pour les normes radioélectriques.

5.1. Il n'en demeure pas moins que certains aspects du projet pourraient se concrétiser dans la mesure où ils peuvent s'inscrire dans la compétence fédérale résiduelle en matière de sécurité publique. Cette compétence fédérale a ainsi été acceptée pour des réglementations en matière de sécurité et de protection d'infrastructures critiques et de systèmes d'intérêt général, y compris les réseaux de distribution de gaz et d'électricité ¹⁹. Toutefois, il s'agit alors de la protection contre des menaces externes spécifiques et non de règles générales relatives à la construction et à l'exploitation de ces réseaux de distribution. Les articles 50, alinéa 2, 52, 53 et 78, § 2, alinéa 3, du projet paraissent pouvoir s'inscrire dans cette compétence, bien que le contenu de ces dispositions doive alors être revu.

Dans ce cas, il s'impose toutefois d'également consulter les régions, conformément à l'article 6, § 3, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

¹⁶ Arrêté royal du 8 septembre 2019 '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 pour le transport et la distribution de l'énergie électrique'.

¹⁷ K. REYBROUCK et S. SOTTIAUX, *l.c.*, 630.

¹⁸ C.C., 24 juin 2003, n° 92/2003, B.7.2. Voir également C.C., 23 juin 2011, n° 112/2011, B.5.

¹⁹ Avis C.E. 48.989/VR du 9 décembre 2010 sur un avant-projet devenu la loi du 1^{er} juillet 2011 'relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques' *Doc. parl.*, Chambre, 2010-11, n° 53-1357/001, pp. 53-55 ; avis C.E. 63.296/4 du 2 mai 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 7 avril 2019 'établissant un cadre pour la sécurité des réseaux et des systèmes d'information d'intérêt général pour la sécurité publique', *Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, n° 54-3340/001, pp. 75-79.

5.2. En ce qui concerne la compétence réservée à l'autorité fédérale en matière de protection du travail, force est de constater que seules quelques dispositions du projet traitent effectivement de la protection des travailleurs. Seuls les articles 64, 68, 80, alinéa 2, et 81, 1^o, comportent des prescriptions qui contribuent spécifiquement à la sécurité des travailleurs. Le contenu de ces prescriptions devra également être revu si l'intention est de les concrétiser. Dans la mesure où de telles dispositions visent le bien-être des travailleurs, elles peuvent pour partie trouver un fondement juridique dans l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail' ²⁰.

6. En conclusion, le régime en projet ne peut pas s'intégrer en tant que tel dans les compétences de l'autorité fédérale et ne peut dès lors pas se concrétiser. Le Conseil d'État renonce dès lors à poursuivre l'examen du projet.

Une éventuelle nouvelle version, fortement élaguée, du dispositif en projet, conformément à ce qui a été exposé dans les observations 5.1 et 5.2, devra être à nouveau soumise pour avis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Martine BAGUET

²⁰ Voir également l'avis C.E. 65.788/3 du 26 avril 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 8 septembre 2019, précité, observation 4.2.