

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 187.417 du 28 octobre 2008

G./A.189.395/VI-17.924

En cause : **1. l'association sans but lucratif FEDERATION DE L'INDUSTRIE ET DU GAZ**, en abrégé SYNERGRID,
2. la société coopérative à responsabilité limitée INTERCOMMUNALE INTERMOSANE,

ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse, n° 24,
1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Emploi et de l'Egalité des chances,

ayant élu domicile chez
Mes Luc DEPPE et Pascal BOUCQUEY, avocats,
chaussée de la Hulpe, n° 178,
1170 Bruxelles.

**LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT,
SIEGEANT EN REFERE,**

Vu la requête unique introduite le 18 août 2008 par l'association sans but lucratif FEDERATION DE L'INDUSTRIE ET DU GAZ, en abrégé SYNERGRID, et la société coopérative à responsabilité limitée INTERCOMMUNALE INTERMOSANE qui demandent l'annulation et la suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 2 juin 2008 concernant les prescriptions minimales de sécurité de certaines anciennes installations électriques sur les lieux de travail, publié au Moniteur belge du 19 juin 2008;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M. DELVAX, Auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 3 octobre 2008 fixant l'affaire à l'audience du 23 octobre 2008 à 14 heures;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

Entendu, en son rapport, M. NIHOUL, Conseiller d'Etat, Président f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Mes Luc DEPRE et Me Michel HUNT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. DELVAX, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause sont les suivants :

1. Le 6 juin 2006, le Ministre de l'Emploi sollicite l'avis du conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail sur un projet d'arrêté royal concernant les prescriptions minimales de sécurité de certaines anciennes installations électriques sur les lieux de travail.

Le projet d'arrêté royal a pour objet d'élaborer des règles permettant d'assurer un niveau de sécurité équivalent à celui prévu par le Règlement Général sur les Installations Electriques (en abrégé, R.G.I.E.) pour les anciennes installations électriques auxquelles s'appliquaient encore les articles 184 à 266bis du Règlement Général pour la Protection du Travail.

L'arrêté alors en projet comporte notamment des dispositions relatives à l'évaluation des risques, à la prévention, à la réalisation de l'installation électrique, au contrôle, à la compétence et à la formation des travailleurs ainsi qu'aux instructions à leur communiquer. Il prévoit qu'un premier contrôle de conformité des installations doit être effectué dans les six mois de l'entrée en vigueur de l'arrêté et ne prévoit aucune mesure transitoire.

2. Le 27 octobre 2006, le conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail rend son avis.

3. Le 12 janvier 2007, le secrétaire général de la première requérante informe un membre des services de la partie adverse qu'il convient de fixer à 5 ans la période dans laquelle les premiers contrôles de conformité peuvent être effectués.

4. Le 9 mars 2007, le secrétaire général de la première requérante adresse au Ministre de l'Emploi un courrier dans lequel, d'une part, il confirme sa position et, d'autre part, il confirme qu'il est inadmissible et impossible de procéder aux travaux requis dans une période d'un à deux ans.

5. Le 5 juin 2007, le Ministre de l'Economie adresse au Ministre de l'Emploi un courrier par lequel il l'informe qu'à son estime, le projet d'arrêté royal doit être soumis à l'avis du comité consultatif permanent de l'électricité institué par l'article 22 de la loi du 10 mars 1925 sur les distributions d'énergie électrique.

Dans le courrier de réponse adressé le 28 juin 2007, le Ministre de l'Emploi expose que le projet d'arrêté royal a exclusivement trait à la protection des travailleurs, de sorte que son fondement gît dans la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

6. Le 29 janvier 2008, le Ministre de l'Emploi sollicite l'avis du Conseil d'Etat dans un délai n'excédant pas trente jours sur le projet d'arrêté royal.

Le 14 février 2008, le Conseil d'Etat rend son avis L 44.066/1.

7. Le 2 juin 2008, le Roi adopte l'arrêté royal attaqué, lequel est publié au Moniteur belge le 19 juin 2008;

Considérant, quant à la recevabilité du recours, que l'acte attaqué qui a une valeur réglementaire impose aux différents employeurs situés en Belgique des obligations destinées à assurer à leurs travailleurs un niveau de protection équivalent à celui prévu par le R.G.I.E.; que tant la première requérante que la seconde requérante emploient du personnel susceptible de travailler sur ou à proximité d'installations électriques visées par l'arrêté attaqué; qu'elles ont donc intérêt à attaquer l'arrêté attaqué;

Considérant que les requérantes prennent un premier moyen de "la violation des articles 21, 1/, et 22, alinéa 5, de la loi du 10 mars 1925 sur les distributions d'énergie électrique, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de

nullité et de l'excès de pouvoir"; qu'elles indiquent que l'acte attaqué, qui constitue un règlement relatif aux mesures de sécurité des installations électriques servant à la production, à la transformation, au transport, à la distribution, à l'utilisation de l'énergie électrique n'a pas été précédé de l'avis du comité ou de la section compétente du comité permanent de l'électricité, alors que tout règlement général relatif aux mesures de sécurité à prendre en l'espèce doit être précédé d'un tel avis, que l'auteur de l'acte attaqué était d'autant plus informé de l'obligation de consultation qui pesait sur lui qu'à leur connaissance, le directeur général de la direction générale Energie du S.P.F. Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie avait rappelé, en temps utile, cette obligation au directeur général de la direction générale Humanisation du travail du S.P.F. Emploi, Travail et Concertation sociale, et que le 5 juin 2007, le Ministre de l'Economie a écrit à son collègue, le Ministre du Travail, pour lui rappeler l'obligation de solliciter l'avis du comité permanent de l'Electricité;

Considérant que les articles 21 et 22 de la loi du 10 mars 1925 sur les distributions d'énergie électrique énoncent ce qui suit :

" Art. 21. Des arrêtés royaux détermineront notamment :
1/ Les règlements généraux relatifs à l'établissement et à l'exploitation des lignes électriques, ainsi qu'aux mesures de sécurité, sans préjudice au droit de police des autorités constituées;
2/ Les clauses d'un cahier des charges-type sur la base duquel pourra en tout cas se faire l'adjudication des distributions à concéder;
3/ L'échelle des redevances maxima que l'Etat, les provinces et les communes sont autorisées à percevoir pour l'occupation du domaine public par les lignes établies en vertu de permissions de voirie;
4/ La procédure à suivre par l'Etat, les provinces et les communes pour l'utilisation d'une voirie ne faisant pas partie de leur domaine respectif;
5/ La forme dans laquelle doit être faite la demande de permission de voirie, les documents qui doivent l'accompagner, les enquêtes à effectuer par les autorités saisies d'une telle demande, les délais dans lesquels ces autorités doivent statuer et notifier leurs décisions aux intéressés.

Art. 22. Il est créé auprès du Ministère de l'Industrie et du Travail un comité consultatif permanent.

Les membres de ce comité, en dehors du président, sont choisis pour moitié parmi les représentants des régies et industries intéressées.

Une ou plusieurs sections permanentes pourront être instituées au sein de ce comité.

Le comité, de même que les sections permanentes, donnent avis sur toutes les questions dont ils sont saisis par le Ministre de l'Industrie et du Travail.

Les arrêtés royaux comportant déclaration d'utilité publique prévus par les articles 15, ainsi que ceux réglant l'exécution de la loi sur les points déterminés sub 1/, 2/ et 3/ de l'article 21, sont pris après avis du comité ou de la section compétente. Il en est de même des arrêtés royaux pris en application de l'article 30.

Il en est de même des décisions relatives à l'octroi ou au retrait des permissions de voirie prévus par l'article 11 et à l'usage en commun des supports et des caniveaux prévus par l'article 19.

Le dit comité ou la section compétente seront également entendus avant qu'il soit statué sur les conditions techniques, esthétiques et commerciales de l'entreprise de

distribution exploitée en régie par la commune ou l'association de communes comme prévu par l'article 7, ainsi que sur l'octroi des concessions prévu à l'article 8. Un arrêté royal déterminera les conditions d'application du présent article, notamment en ce qui concerne la composition et le fonctionnement du comité et des sections permanentes.";

Considérant que ces dispositions soumettent à l'avis du comité consultatif permanent de l'électricité les projets d'arrêtés royaux fixant les règlements généraux relatifs à l'établissement et à l'exploitation des lignes électriques ainsi qu'aux mesures de sécurité; que, d'une part, l'article 21, 1/, de la loi du 10 mars 1925 précitée paraît viser la sécurité publique en général, quels que soient les lieux où sont établies et exploitées les lignes électriques, alors que l'arrêté attaqué a pour objet la sécurité spécifique sur les lieux de travail puisqu'il est limité aux installations "situées dans les bâtiments ou sur le terrain de l'entreprise ou de l'établissement d'un employeur" (art. 2, alinéa 1^{er}); que, d'autre part, ce même article 21, 1/, ne traite que des lignes électriques sous l'angle de leur établissement et de leur exploitation, et ce dans le cadre de la distribution de l'électricité, alors que l'arrêté attaqué concerne toutes les installations électriques, aussi bien celles relatives à la distribution que celles "servant à la production, à la transformation, au transport, [...] ou à l'utilisation de l'énergie électrique" (art. 2, alinéa 1^{er}); qu'il s'ensuit que l'arrêté attaqué ne semble pas à première vue entrer dans le champ d'application de l'article 21, 1/, de la loi du 10 mars 1925, et ne devait donc pas être soumis, pour avis, au comité consultatif institué par l'article 22 de la même loi; qu'il trouve par ailleurs un fondement juridique suffisant dans l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 4 août 1996 précitée, lequel habilite notamment 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; que le premier moyen n'est pas sérieux;

Considérant que les requérantes prennent un deuxième moyen de "la violation de l'article 84, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, de la violation des règles et du principe du droit et notamment du principe d'administration raisonnable et de l'excès de pouvoir"; qu'elles relèvent que l'acte attaqué a été pris au vu de l'avis donné par la section de législation du Conseil d'Etat le 14 février 2008, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, alors que l'examen des affaires par la section de législation s'ouvre en principe dans l'ordre de leur inscription au rôle sauf, notamment, lorsque l'autorité qui saisit la section de législation réclame la communication de l'avis dans un délai de 30 jours, qu'en l'espèce, l'autorité, qui avait reçu l'avis du conseil supérieur pour la prévention et la

protection au travail le 27 octobre 2006, a attendu jusqu'au début 2008 pour solliciter l'avis du Conseil d'Etat, qu'elle a réclamé la communication de l'avis dans un délai de 30 jours pour ensuite tarder quatre mois, après avoir reçu l'avis, à prendre l'acte attaqué et le faire publier au Moniteur, qu'il est déraisonnable de faire en sorte qu'il soit dérogé à l'ordre normal d'examen des affaires par la section de législation pour tarder de la sorte à prendre et faire publier un arrêté;

Considérant que c'est à juste titre que la partie adverse affirme que l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'Etat, précitées, n'exige pas une motivation formelle de l'urgence dans l'hypothèse où l'avis de la section de législation est demandé dans un délai de trente jours; que, par ailleurs, les motifs pour lesquels le Ministre décide de saisir la section de législation du Conseil d'Etat d'une demande d'avis dans un tel délai relèvent de l'opportunité; que le contrôle de celle-ci échappe à la compétence de la section du contentieux administratif; qu'il ne lui appartient pas davantage d'exercer un contrôle sur la diligence avec laquelle l'arrêté a été ultérieurement adopté; que le deuxième moyen n'est pas sérieux;

Considérant que les requérantes prennent un troisième moyen de "la violation de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, spécialement de ses articles 8 et 9, et de l'excès de pouvoir"; qu'elles font valoir que l'acte attaqué n'a pas été soumis, en projet, à la Commission européenne, alors que les articles 8 et 9 de la directive susvisée 98/34/CE prévoient une procédure d'information dans le domaine des normes et règlements techniques en vertu de laquelle les Etats membres sont tenus de notifier à la Commission tous les projets de règles techniques relevant de la directive et d'en suspendre l'adoption et la mise en vigueur pendant des périodes déterminées, et que les articles 8 et 9 de la directive 98/34/CE sont considérés, par la Cour de Justice des Communautés Européennes, comme des dispositions inconditionnelles et suffisamment précises qui peuvent être invoquées par les particuliers devant le juge national;

Considérant que le moyen, tel que libellé dans la requête unique, se limite à énoncer que l'arrêté attaqué viole la directive 98/34/CE sans indiquer en quoi l'arrêté attaqué contiendrait des règles techniques au sens de la directive 98/34/CE et sans identifier la ou les dispositions de l'arrêté attaqué qui contiendrait ces règles; que dans le cadre limité de l'examen auquel il convient de procéder dans la procédure d'instruction des demandes de suspension et dans l'état actuel des informations

disponibles, il apparaît, comme le soutient la partie adverse, que l'obligation de notification prévue par les articles 8 et 9 de la directive 98/34/CE ne semble pas s'appliquer à l'acte attaqué; qu'en effet, la directive stipule, en son article 1^{er}, alinéa 2, que "la présente directive ne s'applique pas aux mesures que les Etats membres estiment nécessaires dans le cadre du traité pour assurer la protection des personnes, et en particulier des travailleurs, lors de l'utilisation de produits pour autant que ces mesures n'affectent pas les produits"; que le comité norme et règles techniques institué par cette directive précise à ce sujet que les dispositions concernant exclusivement la protection des travailleurs - telles les dispositions de l'arrêté - ne tombent pas sous le coup de la directive et que "les règles qui ne concernent que la conception d'ouvrages ou d'installations ne sont pas des règles techniques au sens de la directive si elles n'ont pas d'effets sur des produits"; que le troisième moyen n'est pas sérieux;

Considérant que les requérantes prennent un quatrième moyen "du défaut de motivation, de la violation du principe de proportionnalité, des principes de bonne administration, et spécialement du principe d'administration raisonnable, et de l'excès de pouvoir"; qu'elles soutiennent que "l'acte attaqué impose à ses destinataires de prendre les mesures nécessaires afin de répondre à l'ensemble de ses dispositions dans un délai de 5 ans à compter de son entrée en vigueur, alors que tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles; qu'un tel délai de 5 ans est manifestement déraisonnable tenant compte des travaux qu'implique l'exécution de l'acte attaqué pour les gestionnaires de réseaux";

Considérant que l'article 28 de l'arrêté attaqué prévoit que :

- " Les employeurs prennent les mesures nécessaires afin de répondre aux dispositions du présent arrêté dans un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur du présent arrêté.
Aussi longtemps que les employeurs visés à l'alinéa 1^{er} ne satisfont pas aux dispositions du présent arrêté, ils restent tenus de respecter les prescriptions de sécurité du titre III, chapitre I^{er}, section I^{re} du Règlement général pour la protection du travail.";

Considérant qu'il ressort de l'avis du 27 octobre 2006 du conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail et des discussions qui l'ont précédé que le respect de l'arrêté attaqué, lequel se limite à déterminer des mesures de protection obligatoires, n'impose pas le remplacement de l'ensemble des installations électriques détenues par les membres de la première requérante et par la seconde requérante; qu'en effet, ce n'est que dans la mesure où les installations électriques existantes ne sont pas conformes aux exigences de sécurité prescrites que des travaux doivent être effectués;

que par ailleurs, une partie substantielle des mesures à réaliser par les employeurs en vertu de l'arrêté attaqué étaient déjà exigées en vertu de la réglementation antérieurement applicable, en l'occurrence les dispositions de la section X Politique de prévention du chapitre I^{er} du titre II du Règlement général pour la protection du travail, inséré par l'arrêté royal du 20 juin 1975 insérant une section X dans le titre II, chapitre I, du règlement général pour la protection du travail et modifiant les articles 833, 834, 835, 836 et 837 du même règlement, celles de la directive 89/655/CEE du 30 novembre 1989 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour l'utilisation par les travailleurs au travail d'équipements de travail, celles de l'arrêté royal du 14 septembre 1992 portant exécution de la directive du Conseil des Communautés européennes du 12 juin 1989 concernant la mise en oeuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail et celles de la loi du 4 août 1996; qu'enfin, les installations concernées sont celles dont la réalisation a été entamée, selon le cas, soit le 1^{er} octobre 1981 au plus tard, soit le 1^{er} octobre 1983 au plus tard; que les entreprises et employeurs possédant de telles installations ont eu entre 25 et 27 ans pour s'adapter aux nouvelles normes; que si cette adaptation n'était certes pas obligatoire, puisqu'elle résulte désormais de l'arrêté attaqué, il n'en reste pas moins que la situation décrite par les requérantes, laquelle a trait aux nombreux travaux à effectuer, leur incombe partiellement; qu'il n'apparaît pas à ce stade de la procédure que le délai transitoire de cinq ans soit manifestement déraisonnable; que le quatrième moyen n'est pas sérieux;

Considérant qu'une des deux conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, n'étant pas remplie, la demande de suspension n'est pas accueillie,

D E C I D E :

Article. 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le
vingt-huit octobre deux mille huit par :

M. NIHOUL,	Conseiller d'Etat, Président f.f.,
M ^{me} LAUVAU,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

K. LAUVAU.

P. NIHOUL.