CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 223.761 du 6 juin 2013

G./A.208.023/VI-19.911

En cause : **1. la société coopérative à responsabilité limitée SEDILEC,**
2. la société coopérative à responsabilité limitée SIBELGA,
3. la société coopérative à responsabilité limitée EANDIS,
4. la société anonyme RESA SERVICES,
5. la société anonyme ELIA ASSET,
6. l'association sans but lucratif FEDERATION DE GESTIONNAIRES DE RESEAUX ELECTRICITE ET GAZ EN BELGIQUE,

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

contre :

l'Etat belge, représenté par la Ministre de l'Emploi,

ayant élu domicile chez
Me Gilbert DEMEZ, avocat,
rue des Coteaux, n° 227,
1030 Bruxelles.

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

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête unique introduite le 19 février 2013, la société coopérative à responsabilité limitée SEDILEC, la société coopérative à responsabilité limitée SIBELGA, la société coopérative à responsabilité limitée EANDIS, la société anonyme RESA SERVICES, la société anonyme ELIA ASSET, l'association sans but lucratif FEDERATION DE GESTIONNAIRES DE RESEAUX ELECTRICITE ET GAZ EN BELGIQUE, demandent l'annulation et la suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 4 décembre 2012 concernant les prescriptions minimales de sécurité des installations électriques sur les lieux de travail.

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

La partie adverse a fait parvenir une note d'observations et le dossier administratif.

M. l'Auditeur au Conseil d'Etat, Denis DELVAX, a rédigé un rapport 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.

Une ordonnance du 16 avril 2013 fixe l'affaire à l'audience du 14 mai 2013 à 10 heures 30.

Le rapport et l'ordonnance de fixation ont été notifiés aux parties.

M. le Conseiller d'Etat, Président f.f., David DE ROY, a exposé son rapport.

Me Gaëlle WERQUIN, loco Me Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour les parties requérantes et Me Laure DEMEZ, loco Me Gilbert DEMEZ, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. l'Auditeur, Denis DELVAX, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

III. 1. Le 27 octobre 2006, le conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail émet un avis relatif à un projet d'arrêté royal concernant les prescriptions minimales de sécurité de certaines anciennes installations électriques sur les lieux de travail.

III. 2. Le 2 juin 2008 est adopté un arrêté royal concernant les prescriptions minimales de sécurité de certaines anciennes installations électriques sur les lieux de travail, dont l'article 28 prévoit qu'il appartient aux employeurs de prendre les mesures nécessaires afin de répondre à ses dispositions dans un délai de cinq ans à partir de son entrée en vigueur, intervenue le 29 juin 2008.

Cet arrêté royal fait l'objet d'un recours en annulation et d'une demande de suspension, introduits notamment par la sixième requérante.

Par un arrêt n° 187.417 du 28 octobre 2008, la demande de suspension est rejetée pour défaut de moyen sérieux.

Un arrêt n° 198.652 du 8 décembre 2009 déclare le premier moyen non fondé et rouvre les débats.

Un arrêt n° 206.538 du 9 juillet 2010 déclare les deuxième et quatrième moyens non fondés et pose deux questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne.

Suite à la réponse apportée par cette dernière dans son arrêt du 9 juin 2011, les requérantes se sont désistées de leur recours, ce qu'a décrété l'arrêt n° 221.623 du 4 décembre 2012.

III. 3. Le 18 juin 2010, le ministre de l'Emploi soumet un projet d'arrêté royal concernant les prescriptions minimales en matière de sécurité des installations électriques sur les lieux de travail au conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail.

III. 4. Le 29 avril 2011, le conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail émet un avis n° 158 relatif au projet d'arrêté royal concernant les prescriptions minimales de sécurité des installations électriques sur les lieux de travail.

Il contient notamment les passages suivants :

" Le Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail émet un avis unanime favorable sur le projet, à condition de tenir compte de ses remarques suivantes.

A l'unanimité aux conditions restrictives suivantes :

A. En ce qui concerne les principes généraux

Le Conseil supérieur trouve positif que l'analyse des risques est prise comme point de départ. Ceci est en concordance avec d'autres arrêtés d'exécution récents de la loi du bien-être. L'analyse des risques et l'exécution des mesures prises suite à cette analyse auront pour conséquence que les anciennes installations électriques obtiendront aussi à terme un niveau de sécurité équivalent aux installations RGIE, abstraction faite de l'évaluation des risques qui était déjà reprise depuis 1975 dans l'art. 54quater 2 du RGPT et depuis le 1er janvier 1993 comme art. 28bis du RGPT.

Le Conseil supérieur trouve positif que cette analyse des risques est également d'application sur toutes les installations électriques et donc pas seulement sur les

anciennes installations électriques qui ne relevaient pas du RGIE. Il y a en effet des dispositions (comme par ex. le nombre de sectionneurs) qui ne sont pas reprises dans le RGIE et qui ont une influence sur le bien-être des travailleurs lors de manipulations aux installations électriques.

Le Conseil supérieur trouve que le SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale (SPF ETCS) devrait fournir aux employeurs et spécialement aux PME, via les canaux qui lui semblent le mieux appropriés, l'information concernant l'analyse des risques, la formation et la documentation sur les risques électriques. L'Atelier de démonstration électricité du SPF ETCS pourrait jouer un rôle important. On doit cependant se garder que les employeurs reprennent sans réfléchir ces «good practices». L'employeur doit toujours évaluer périodiquement ces risques dans le cadre du système dynamique de gestion des risques.

Le Conseil supérieur trouve qu'il est indiqué d'utiliser la même terminologie que pour le RGIE pour éviter entre autres une confusion des notions. Cela n'empêche pas que le Conseil supérieur exprime son inquiétude à propos de certaines terminologies dépassées du RGIE qui sont aussi nécessairement utilisées dans ce PAR.

B. Points de vue article par article

• Art. 2 combiné avec art. 3, § 1, 1° et art. 11 : Pour éviter tout malentendu, le Conseil supérieur demande de préciser dans une note explicative que les installations en plein air et les installations dans le domaine public qui sont exploitées par des employeurs sont aussi visées par cet arrêté royal.

[…]

• Art. 14, § 2, alinéa 1 : Le Conseil supérieur demande de remplacer la date d'échéance prévue pour le premier contrôle, à savoir le 1er janvier 2014, par un délai à compter de la date de publication de l'arrête royal. Concernant le délai, il y a des points de vue divergents (voir plus loin).

[…]

• Art.23: Le Conseil supérieur trouve que le principe établissant que les délais peuvent être prolongés par le comité PPT est un bon principe. De cette manière, le contexte spécifique de l'entreprise avec ses priorités peut être développé de façon maximale.

Le Conseil supérieur demande de remplacer la date d'échéance prévue pour satisfaire aux dispositions des sections II et III, à savoir le 1er janvier 2014, par un délai à compter de la date de publication de l'arrêté royal. Concernant ce délai, il y a des points de vue divergents (voir plus loin).

Pour rencontrer les préoccupations des gestionnaires de réseau de distribution, le Conseil supérieur propose de prévoir, à l'article 23, pour les installations visées par la loi du 10 mars 1925 sur les distributions d'énergie électrique, un délai supplémentaire pour la mise en conformité (au-delà du délai prévu à l'alinéa 2).

Le Conseil supérieur estime que ce délai supplémentaire ne peut être autorisé que si plusieurs conditions sont ajoutées à celles fixées aux alinéas 1 à 4 de l'article 23.

Ces conditions seraient les suivantes :
- avoir obtenu l'accord du comité sur ce report supplémentaire de l'échéance;
- avoir présenté, pour avis, au comité les résultats de l'évaluation des risques visée à la section II au plus tard trois ans après la publication de l'arrêté royal;
- avoir communiqué le plan détaillé d'exécution visé aux alinéas 2 et 3, en ce compris l'avis du comité, à la DG Contrôle du bien-être au travail au plus tard

quatre ans après la publication de l'arrêté royal; outre les éléments mentionnés à l'alinéa 3, ce plan contiendra les critères employés pour sa rédaction, dont le nombre de travailleurs disponibles, le volume de travail, les mesures spécifiques de prévention à prendre lors de l'exécution de ces travaux, le délai avant de pouvoir débuter les travaux et la justification de ce délai.

Si, pour des raisons qui relèvent de la réglementation relative à l'autorité compétente pour la régulation du marché de l'électricité, les gestionnaires de réseau de distribution doivent, ou estiment nécessaire, de soumettre leur plan de mise en conformité à d'autres instances, ils en tiendront compte dans leur calendrier de mise en conformité, mais cela ne doit pas être évoqué dans le présent arrêté puisque celui-ci relève de l'autorité compétente en matière de bien-être des travailleurs.

Les partenaires sociaux ont des points de vue divergents sur la durée de ce délai supplémentaire conditionnel (voir plus loin).

[…]

Points de vue divergents

A. En ce qui concerne les principes généraux

Les représentants des travailleurs sont d'accord avec un délai de 3 ans après la publication dans le Moniteur Belge (pour la Section II en ce qui concerne concrètement l'analyse des risques) avec un dépassement de maximum 2 ans pour l'exécution (Section III) après approbation dans le comité PPT. Les principes de l'analyse des risques ne sont en effet pas nouveaux. Ce ne serait pas une bonne idée d'ajourner de nouveau à une date plus ultérieure à celle prévue dans l'arrêté royal du 2 juin 2008.

Les représentants des employeurs proposent un délai de 5 ans après la publication au Moniteur Belge (Section II). Pour l'exécution des mesures (Section III), ils proposent un délai maximum de 2 ans à condition d'établir un plan détaillé d'exécution et ceci sur l'avis du conseiller en prévention compétent et du CPPT (qui est la formulation actuelle). Pour les installations visées par la loi du 10 mars 1925 sur les distributions d'énergie électrique un délai raisonnable est demandé. Ils soulignent aussi que cela ne veut pas dire que chaque employeur attendra jusqu'à ou fera usage de ces délais de transition maximaux. En outre, ces anciennes installations électriques ne sont pas nécessairement les plus dangereuses.

B. Points de vue article par article

• Art. 14 § 1, alinéa 2: Les représentants des employeurs demandent de modifier le texte comme suit : «Les contrôles visés à l'alinéa 1er ne s'appliquent pas aux :

1° les installations des réseaux de distribution ou transport publics d'électricité et pour l'éclairage public, gérées par les gestionnaires du réseau de distribution, à l'exception des cabines de haute tension (>1.000 V)».

Les représentants des travailleurs demandent le maintien du texte du projet d'arrêté royal.

• Art. 14 § 2, alinéa 1er : Le Conseil demande de remplacer la date d'échéance par un délai à compter de la date de publication de l'arrêté.

Les représentants des employeurs demandent que ce délai soit fixé à 5 ans parce que les dispositions de l'arrêté royal du 2 juin 2008 concernant les prescriptions minimales de sécurité de certaines anciennes installations électriques sur les lieux

de travail sont en cours d'exécution. Les employeurs ont le temps jusqu'à juin 2013 pour exécuter les dispositions de cet arrêté royal.

Les représentants des travailleurs demandent que ce délai soit fixé à 3 ans.

• Art. 23: Les partenaires sociaux ont des points de vue divergents sur la durée du délai supplémentaire conditionnel pour la mise en conformité pour les installations visées par la loi du 10 mars 1925 sur les distributions d'énergie électrique.

Les représentants des travailleurs proposent un délai de 2 ans pour le délai supplémentaire au-delà du délai prévu à l'alinéa 2.

Les représentants des employeurs demandent un délai raisonnable au-delà de ce dernier délai.

[…]".

III. 5. Le 7 février 2012, le ministre de l'Emploi demande au secrétaire d'Etat en charge de l'énergie de solliciter l'avis du comité permanent de l'électricité sur un projet d'arrêté royal concernant les prescriptions minimales de sécurité des installations électriques sur les lieux de travail au motif que cet arrêté est également fondé sur la loi du 10 mars 1925 sur les distributions d'énergie électrique.

III. 6. A une date indéterminée, le secrétaire d'Etat en charge de l'énergie informe le ministre de l'Emploi qu'il n'a pu être satisfait à sa demande au motif que le comité permanent de l'électricité n'était plus régulièrement composé.

III. 7. Saisie d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal concernant les prescriptions minimales de sécurité des installations électriques sur les lieux de travail, la section de législation du Conseil d'Etat rend, le 25 octobre 2012, un avis 52.118/1, dans lequel elle indique notamment ce qui suit :

" PORTEE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

[…]

3.1. Le projet trouve un fondement juridique à l'article 4, § 1er, de la loi du 4 août 1996 «relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail», visé au deuxième alinéa du préambule du projet.

3.2. Le projet ne trouve toutefois aucun fondement juridique dans l'article 21, 1°, de la loi du 10 mars 1925 «sur les distributions d'énergie électrique», visé au premier alinéa du préambule.

FORMALITES

4. L'article 21, 1°, de la loi du 10 mars 1925 ne procurant pas de fondement juridique au projet, l'article 22 de cette loi ne s'applique pas et l'avis du Comité permanent de l'électricité concernant le régime en projet n'est donc pas requis.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5.1. Compte tenu des observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique du projet, on supprimera le premier alinéa du préambule.

5.2. Au deuxième alinéa du préambule, on omettra le mot «notamment».

5.3. Pour le motif précité, on supprimera également le quatrième alinéa du préambule, qui fait référence à l'avis (non encore recueilli) du Comité permanent de l'électricité.

[…]".

III. 8. Le 4 décembre 2012 est adopté un arrêté royal concernant les prescriptions minimales de sécurité des installations électriques sur les lieux de travail.

Cet arrêté s'applique aux installations électriques situées dans les bâtiments ou sur le terrain de l'entreprise ou de l'établissement d'un employeur (section I^re^). Il prévoit que l'employeur effectue une analyse des risques de chaque installation électrique qu'il détient et sur la base de cette analyse, prend toutes les mesures de prévention nécessaires pour protéger les travailleurs (section II). L'arrêté fixe des prescriptions minimales relatives à la réalisation de l'installation électrique (section III). Ensuite, il détermine les conditions dans lesquelles les travaux aux installations électriques peuvent être effectués (section IV) et comment ces installations sont contrôlées (section V). L'employeur assure la formation des travailleurs, il leur fournit les instructions nécessaires et il veille à ce que seuls les travailleurs qui disposent de la compétence nécessaire à cet effet soient chargés de l'utilisation et de l'exploitation des installations électriques ainsi que des travaux effectués sur celles-ci (section VI). L'arrêté précise quels documents doivent être établis par l'employeur, conservés et mis à la disposition des personnes pour qui ces documents sont utiles à l'exécution de leur travail ou à l'accomplissement de leur mission (section VII). La section VIII contient des dispositions transitoires et finales, dont l'abrogation de l'arrêté royal du 2 juin 2008 concernant les prescriptions minimales de sécurité de certaines anciennes installations électriques sur les lieux de travail.

Plus particulièrement, ses articles 14 et 23 énoncent respectivement ce qui suit :

" Art. 14. § 1^er^. Toute installation électrique, visée à l'article 8, fait l'objet d'un premier contrôle par un organisme agréé, visé à l'article 275 du RGIE.

Les contrôles visés à l'alinéa 1^er^ ne s'appliquent pas aux :

1° lignes aériennes et aux canalisations souterraines des réseaux de distribution publique d'électricité;

2° installations à très basse tension continue alimentées exclusivement par des piles, accumulateurs, batteries d'accumulateurs qui ne sont pas visées par l'article 63 du RGIE, cellules photovoltaïques ou autres sources similaires.

§ 2. Le premier contrôle, visé au § 1er, est exécuté le 1er janvier 2014 au plus tard.

Le premier contrôle porte sur la conformité de l'installation électrique aux prescriptions de l'annexe Ire.

Le premier contrôle donne lieu à la rédaction d'un rapport de premier contrôle.

Le Ministre qui a le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail dans ses attributions peut fixer des modalités relatives à l'exécution du premier contrôle et à la forme et au contenu du rapport de premier contrôle."

" Art. 23. Toute ancienne installation électrique doit satisfaire au plus tard le 31 décembre 2014 aux dispositions de la section II et au plus tard le 31 décembre 2016 aux dispositions des articles 8 et 9.

L'employeur peut dépasser cette date avec un délai maximum de 2 ans, seulement en ce qui concerne les dispositions des articles 8 et 9, à condition qu'il établit avant l'expiration de cette date un plan détaillé d'exécution et ceci sur l'avis du conseiller en prévention compétent et du comité.

Ce plan doit contenir au moins les éléments suivants :

1° les raisons pour lesquels la date telle que visée à l'alinéa 1er ne peut pas être respectée;
2° les éventuelles phases d'exécution successifs que l'employeur suivra pour mettre l'installation en conformité avec les dispositions des articles 8 et 9 et les échéances qui y sont liées;
3° la date limite à laquelle l'installation satisfera aux dispositions des articles 8 et 9;
4° le rapport du premier contrôle par l'organisme agréé visé à l'article 14, § 2;
5° l'avis du conseiller en prévention compétent visé à l'alinéa 2;
6° l'avis du comité visé à l'alinéa 2.

Tant que l'installation électrique mentionnée à l'alinéa 1er ne satisfait pas aux dispositions des articles 8 et 9, elle doit répondre aux prescriptions de sécurité du titre III, chapitre Ier, section 1re du Règlement général pour la Protection du Travail."

Cet arrêté royal, qui a été publié au Moniteur belge le 21 décembre 2012, constitue l'acte attaqué.

IV. RISQUE DE PREJUDICE GRAVE DIFFICILEMENT REPARABLE

IV. 1. Thèses des parties

Les requérantes indiquent que l'acte attaqué leur impose de prendre les mesures nécessaires afin de répondre à ses dispositions dans un délai matériellement impossible à respecter; que plus de deux millions d'installations anciennes doivent faire l'objet d'un contrôle pour le 1er janvier 2014; qu'au total, six millions d'installations doivent faire l'objet de l'analyse des risques détaillée pour le 31

décembre 2014; que la désignation des organismes agréés doit s'effectuer dans le respect de la législation sur les marchés publics, ce qui durerait de dix-huit à vingt-quatre mois; qu'actuellement, il n'y a que 400 contrôleurs employés par les organismes agréés, qui ne pourraient en moyenne contrôler que 2.500 installations par an; qu'il serait donc impossible de contrôler toutes les installations anciennes d'ici le 1er janvier 2014; que l'exécution des obligations imposées par l'acte attaqué dépend de facteurs externes à la volonté des gestionnaires de réseaux (des directives particulières doivent être respectées pour les mises hors tension préalables à la mise en conformité des installations, qui impliquent l'accord des client sur le planning et sur l'accès aux installations), qui retardent leur réalisation; que la plupart des installations détenues par la cinquième requérante sert également de support aux gestionnaires de réseau de distribution, de sorte qu'une concertation est requise; les requérantes doivent respecter les plans de développement des réseaux, qui imposent aux gestionnaires de faire les investissements et travaux nécessaires en vue de répondre aux demandes du marché; qu'il faut engager et former du personnel compétent; que les travaux d'investissement et d'entretien doivent donc être planifiés longtemps à l'avance en raison d'une multitude de contraintes afin d'assurer la continuité de l'alimentation électrique; qu'il est donc impossible de respecter les délais prévus par l'arrêté royal attaqué; que le non-respect des dispositions de l'arrêté royal attaqué est sanctionné pénalement, de sorte que les requérantes, même en cas de constatation de l'illégalité de l'arrêté, risqueraient de voir leur réputation entachée en cas de poursuites; que l'exécution de l'arrêté attaqué leur coûterait environ cinq milliards d'euros, en très peu de temps; que ce préjudice financier ne serait pas adéquatement réparé par le versement d'une indemnité en cas d'annulation de l'arrêté attaqué; qu'en effet, les coûts devront être immédiatement répercutés dans les tarifs, tandis que l'indemnisation ne pourra être, elle, répercutée qu'après l'octroi d'une indemnité, ce qui ne permettrait pas de déterminer le montant de l'indemnité dont doit bénéficier chaque consommateur; et qu'en outre, il ne serait pas logique que les consommateurs payent deux fois, lors de l'augmentation des tarifs en leur qualité de consommateurs et lors du versement d'une indemnité par l'Etat en leur qualité de contribuables.

Dans sa note d'observations, et après avoir rappelé les obligations qui incombent à un requérant dans la démonstration de l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable, la partie adverse soutient qu'en l'espèce, la demande de suspension ne répond pas à ces conditions puisque les requérantes n'apportent pas, documents probants à l'appui, la preuve suffisante de la réalité ainsi que de la gravité et du caractère difficilement réparable des préjudices invoqués; que, s'agissant de l'existence d'un préjudice grave et difficilement réparable de nature financière, il est prématuré de fixer l'assiette des investissement nécessaires alors même que cette évaluation nécessite de facto que le coût exact de la mise en

conformité des installations électriques avec la réglementation soit déterminé en fonction d'une analyse des risques qu'engendrent lesdites installations; que rien ne semble indiquer que cette analyse ait été rigoureusement effectuée; que, partant de ce constat, les requérantes n'apportent pas, ni dans la demande de suspension ni dans des documents joints à celle-ci, une preuve suffisante de leur préjudice financier; que l'existence d'un préjudice financier dans le chef des requérantes est contestable dès lors que lesdits investissements se situent dans l'ordre du prévisible; que cette prévisibilité résulte du contexte dans lequel s'inscrit l'arrêté attaqué, qui, se fondant sur la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, a pour objectif de protéger le travailleur en fixant des obligations pour les employeurs en ce qui concerne la sécurité de certaines installations électriques; que le devoir d'assurer la protection de leurs travailleurs au détour de mesures préventives se trouvait déjà transcrit dans l'article 54quater 2, alinéa 1er, du règlement général pour la protection du travail, lui-même introduit dans la législation belge par l'arrêté royal du 20 juin 1975; qu'il ressort indubitablement de cette disposition que les employeurs visés par celle-ci "sont tenus de prendre les mesures matérielles de sécurité indispensables à la préservation des travailleurs contre des risques décelables inhérent à leur travail"; qu'en outre, cette obligation se voyait aussi affermie par la directive cadre 89/391/CEE en matière de sécurité et de santé au travail transposée en droit belge par un arrêté royal du 14 septembre 1992; que bien que n'étant plus d'application, les principes de base de l'arrêté royal furent repris par la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail; que l'article 6 de la directive prévoit les obligations exactes qui incombent à tout employeur parmi lesquelles figurent l'obligation de prendre des mesures de prévention des risques professionnels, l'obligation de tenir compte du changement des circonstances et tendre à l'amélioration des situations existantes, et l'obligation d'évaluer les risques et de les combattre à la source tout en tenant compte de l'état de l'évolution de la technique; que hormis ces obligations, l'arrêté royal du 12 août 1993 relatif à l'utilisation des équipements de travail transposant en droit belge la directive 89/655/CE présente lui aussi un intérêt singulier; qu'en effet, selon l'article 2, 1°, de l'arrêté royal précité la notion d'équipement de travail s'entend de "toute machine ou appareil, outil ou installation, utilisé au travail"; qu'en d'autres termes, il semble acquis que les installations visées par l'acte attaqué tombent dans le champ d'application de cette norme; qu'il est donc manifeste que l'arrêté attaqué ne fait que confirmer un principe et une pratique qui se développent depuis trente ans déjà, en intégrant leur contenu dans un seul et même instrument juridique; que, par conséquent et sur base du contexte légal précité, il apparaît difficile pour les requérantes de contester l'existence d'une obligation de prévention des risques professionnels; qu'à ce sujet, les requérantes doivent tenir compte d'éventuelles évolutions techniques lors de la mise en œuvre de cette obligation; que les gestionnaires de réseaux, dont l'activité principale est liée au secteur de l'électricité, ne peuvent raisonnablement

prétendre méconnaître les développements scientifiques s'y opérant; qu'en vertu de ces évolutions, il semble justifié de considérer que les requérantes pouvaient prévoir la nécessité de remettre en l'état un certain nombre de leurs installations électriques; qu'ainsi, le préjudice ne serait que la résultante d'un manque de prévoyance au regard d'une législation abondante dont nul ne peut contester le caractère légitime et raisonnable; que, par conséquent, ce préjudice est contesté; que, par ailleurs, s'agissant d'un éventuel préjudice de nature pécuniaire, il est indispensable de souligner que la jurisprudence du Conseil d'Etat consacre avec constance qu'un préjudice financier ne peut être considéré comme grave et difficilement réparable qu'à partir du moment où la perte de revenus subie accule le requérant à la faillite ou à la déconfiture civile; que, pour ce qui touche aux intérêts des consommateurs, il convient de considérer que l'argument des requérantes n'est pas plus convaincant; que, tout d'abord et si la réalité du préjudice financier des requérantes n'est pas retenue, il n'appartient pas à ces dernières de représenter les intérêts des consommateurs; qu'à ce sujet, un rappel de l'objet social des requérantes tel qu'il est défini par leur statuts démontre que la protection directe des intérêts du consommateur ne fait pas partie de leurs attributions; qu'il ressort clairement de la jurisprudence du Conseil d'Etat que pour être recevable à poursuivre la suspension d'un acte, le requérant doit être personnellement touché par cet acte; que s'agissant du préjudice financier, il est permis de douter de cette conclusion; que néanmoins, le préjudice financier des requérantes serait-il retenu, la réalité du préjudice encouru par le consommateur devrait être nuancée; que le montant allégué devrait être fractionné en fonction de la période pendant laquelle se réalisent les travaux ; que l'augmentation annuelle des tarifs ne serait donc pas celle présentée par les requérantes ; qu'il semble d'ailleurs téméraire de soutenir cette approche au vu des moyens technologiques existants, ceux-ci favorisant assurément la tenue d'une comptabilité précise et accessible; que, par ailleurs, il ne serait pas complexe pour les requérantes de conserver le montant affecté par le consommateur au remboursement des investissements sur un compte séparé, produisant lui-même des intérêts pouvant être réaffectés aux remboursements des consommateurs, si ceux-ci s'avéreraient nécessaires; que le produit de ces intérêts permettrait ainsi aux requérantes de supporter à moindre coût les frais administratifs de chaque facturier client; qu'en vertu de l'ensemble de ces éléments, la partie adverse ne peut que regretter le manque de précisions des données fournies par les requérantes quant au préjudice réellement supporté par le consommateur; qu'à défaut de ces éclaircissements, la réalité ou à tout le moins la gravité du préjudice en question n'est pas établie; que, dès lors, s'agissant du risque d'un éventuel préjudice financier, le raisonnement développé conduit à devoir contester l'existence de ce dernier au titre de préjudice grave et difficilement réparable; que le second type de préjudice invoqué par les requérantes prendrait la forme d'un préjudice moral procédant des conséquences liées à l'insuffisance prétendue du délai de mise en œuvre des obligations prévues par l'acte attaqué; que le

risque de préjudice formulé par les requérantes dépend exclusivement du comportement de ces dernières; qu'en effet, il ne tient qu'aux requérantes de mettre en œuvre les mesures nécessaires afin de se conformer au prescrit de l'acte attaqué; que ce constat se voit renforcer au regard du délai prescrit, dont la durée est suffisante et justifiée au regard du contexte juridique dans lequel il s'inscrit; qu'en effet, eu égard aux obligations qui incombent aux employeurs en vertu de la législation sur la protection du travailleur, les délais sont largement suffisants pour des entreprises ayant une activité principale dans la sphère énergétique dès lors qu'elles étaient normalement tenues de se conformer d'elles-mêmes et anticipativement à un nombre important des dispositions de la nouvelle législation; qu'en effet, l'arrêté attaqué ne fait que confirmer un principe et une pratique qui existent depuis près de trente ans déjà et qui pouvaient dès lors être connus des entreprises qui déploient des activités dans le domaine de l'électricité; que les requérantes ne peuvent donc que s'en prendre à elles même si elles ont laissé leurs obligations s'accumuler à un point tel qu'elles ne peuvent aujourd'hui les réparer au terme d'un délai raisonnable tel que celui prévu par l'arrêté attaqué; qu'a contrario, des entreprises (P.M.E.) dont l'activité n'est pas centrée sur le secteur de l'électricité ne sauraient répondre de leurs obligations dans un délai inférieur; que de fait, pour ces entreprises ne disposant pas des connaissances nécessaires pour pouvoir procéder elles-mêmes à une évaluation des risques des installations visées par l'arrêté royal attaqué, seule l'expertise de conseillers en prévention provenant de services extérieurs pourra leur permettre de répondre à leurs obligations; qu'ainsi, on relèvera que l'arrêté royal attaqué participe d'une volonté d'équité pour l'ensemble de ses destinataires; que cette conclusion se voit d'ailleurs confortée par l'extension du délai initialement prévus par l'arrêté 2008; que sur la base de ces éléments, le risque de préjudice évoqué doit être qualifié de purement hypothétique dès lors qu'il est directement dépendant d'un comportement de passivité des requérantes; que, par ailleurs, le risque de préjudice moral invoqué est d'autant plus improbable que ce dernier pourrait être évité si la procédure en annulation se voyait couronnée de succès; que cette interprétation se voit confirmée par une jurisprudence abondante du Conseil d'Etat qui retient que pour "justifier la suspension de l'exécution d'un acte administratif apparemment illégal; encore faut-il que ce préjudice moral acquière ou risque d'acquérir, pendant l'instance en annulation, un caractère irréversible ou difficilement réparable et ne soit pas de ceux que l'effet rétroactif d'un arrêt d'annulation serait de nature à réparer intégralement"; qu'il est de jurisprudence constante qu'un préjudice moral peut être adéquatement réparé par un arrêt d'annulation dès lors qu'aucune circonstance particulière n'est invoquée pour justifier le caractère irréparable de ce préjudice; que l'arriéré dont souffrirait le Conseil d'Etat est susceptible d'évoluer; qu'en outre, le délai laissé aux requérantes pour remplir leurs obligations réduit la possibilité pour le préjudice moral de naître et d'être de ceux qui ne sont pas adéquatement réparés par une annulation; qu'enfin, le préjudice moral serait-il retenu, la jurisprudence du Conseil d'Etat retient qu'un tel

préjudice s'atténue d'autant plus que la publicité qui serait donnée aux poursuites viserait toutes les entreprises se trouvant dans la même situation; qu'il ne fait pas de doutes que le cas d'espèce répond à cette condition dès lors qu'il intéresse l'ensemble des gestionnaires de réseaux; que partant de ce constat, il est incertain que l'on puisse parler d'un préjudice grave, la réputation des requérantes pouvant être sauvegardée si celles-ci démontrent que l'arrêté royal imposait véritablement des obligations démesurées; et qu'en toutes hypothèses, le raisonnement des parties requérante ne peut donc être suivi tant pour ce qui relève du risque de préjudice financier que pour son argumentation au titre d'un éventuel préjudice moral.

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

Aux termes de l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable".

A les supposer vérifiées, les difficultés que rencontreraient les requérantes pour se conformer aux exigences édictées par le règlement attaqué n'attestent pas, par elles-mêmes, l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable. C'est donc aux seuls préjudices moral et financier invoqués qu'il y a lieu d'avoir égard.

Les requérantes déduisent le risque de préjudice moral qu'elles invoquent des poursuites répressives dont elles pourraient faire l'objet en raison de l'impossibilité de respecter les exigences imposées par le règlement attaqué. Un tel risque ne peut être utilement pris en considération dès lors, d'une part, que les requérantes pourraient se prévaloir de la prétendue illégalité de l'arrêté attaqué si elles devaient être poursuivies pour le non respect de celui-ci et, d'autre part, que tous les gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité pourraient se voir reprocher de ne pas le respecter, ce qui rendrait minime, voire inexistante, une atteinte à la réputation des requérantes.

Par ailleurs, si le préjudice financier invoqué s'identifie au montant de cinq milliards d'euros correspondant aux investissements requis pour le respect des obligations imposées par le règlement attaqué, encore faut-il constater que les requérantes ne soutiennent pas que ce préjudice serait tel qu'il compromettrait la poursuite de leurs activités. Ceci est d'ailleurs d'autant moins évident que, selon les termes mêmes de la requête, ce montant sera répercuté sur les factures adressées aux consommateurs, ce qui laisse précisément augurer la poursuite des activités des

requérantes. Par ailleurs, dans l'hypothèse de l'octroi de dommages et intérêts faisant suite à une annulation de l'acte attaqué, ce sont toujours les consommateurs qui pâtiraient de la prétendue impossibilité d'opérer rétroactivement une révision des factures qui leur ont été antérieurement adressées. A supposer qu'un tel risque soit suffisamment établi, celui-ci, non direct, ne peut être pris en considération, faute pour les requérantes de démontrer, par ailleurs, qu'elles sont elles-mêmes exposées à un risque de préjudice grave et difficilement réparable.

L'une des conditions prévues par l'article 17, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat précité faisant défaut, la demande ne peut être accueillie.

PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre, le six juin deux mille treize par :

MM. David DE ROY, Conseiller d'Etat, Président f.f.,
Vincent DURIEUX, Greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

Vincent DURIEUX. David DE ROY.