



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.617/3
van 5 april 2019

avis 65.617/3
du 5 avril 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
artikel 104 van het Algemeen
Reglement op de Elektrische
Installaties'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'article 104 du
Règlement Général sur les
Installations Electriques'

Op 6 maart 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het artikel 104 van het Algemeen Reglement op de Elektrische Installaties’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 maart 2019. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 april 2019.

*

Le 6 mars 2019, 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, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'article 104 du Règlement Général sur les Installations Electriques’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 19 mars 2019. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Peter SOURBRON et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 avril 2019.

*

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

*

2. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het aanvullen van artikel 104 van het Algemeen Reglement op de elektrische installaties voor de huishoudelijke installaties en sommige lijnen van transport en verdeling van elektrische energie (hierna: AREI),¹ met het oog op het invoeren van verwijzingen naar de nieuwe geharmoniseerde brandveiligheidsstandaarden voor elektrische leidingen,² naast de bestaande bepalingen die ook blijven gelden voor aangelegenheden die buiten het toepassingsgebied van verordening (EU) nr. 305/2011³ vallen.

RECHTSGROND

4. Blijkens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit gezocht in artikel 21, 1°, van de wet van 10 maart 1925 ‘op de elektriciteitsvoorziening’ en in artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’.

¹ Bindend verklaard bij het koninklijk besluit van 10 maart 1981 ‘waarbij het Algemeen Reglement op de elektrische installaties voor de huishoudelijke installaties en sommige lijnen van transport en verdeling van elektrische energie bindend wordt verklaard’ en bij het koninklijk besluit van 2 september 1981 ‘houdende wijziging van het Algemeen Reglement op de elektrische installaties en houdende bindendverklaring ervan op de elektrische installaties in inrichtingen gerangschikt als gevaarlijk, ongezond of hinderlijk en in inrichtingen beoogd bij artikel 28 van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming’.

² Tabel 4 van de bijlage bij de gedelegeerde verordening (EU) 2016/364 van de Commissie van 1 juli 2015 ‘betreffende de indeling van bouwproducten in klassen van materiaalgedrag bij brand overeenkomstig Verordening (EU) nr. 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad’.

³ Verordening (EU) nr. 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011 ‘tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Richtlijn 89/106/EEG van de Raad’.

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

Het is echter allerminst zeker of deze wetsbepaling rechtsgrond kan bieden in zoverre het ontworpen besluit betrekking heeft op andere leidingen dan leidingen die dienen voor het overbrengen van elektrische energie, namelijk besturingskabels en communicatiekabels.⁴ Uit de artikelen 2, eerste lid, en 20 van de wet van 10 maart 1925 kan immers worden afgeleid dat het deze leidingen zijn die bedoeld zijn met de term “elektrische lijnen”, ook al bevat de wet geen formele definitie van die term. In artikel 20 van de wet wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen dit soort lijnen en lijnen die bestemd zijn voor telecommunicatie, waaronder telefonische communicatie en seinoverbrenging. Lijnen bestemd voor telecommunicatie brengen vanuit strikt fysisch oogpunt weliswaar ook elektrische energie over, maar het doel van deze lijnen is in wezen het overbrengen van signalen en niet het overbrengen van elektrische energie.

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

7. De conclusie is dat de rechtsgrond voor het ontworpen besluit wankel is, althans in zoverre het betrekking heeft op de maatregelen met betrekking tot de brandveiligheid van besturingskabels en communicatiekabels waarmee niet specifiek het welzijn van werknemers wordt beoogd (zoals het geval is wanneer die kabels in een privéwoning liggen).

De omstandigheid dat het gaat om de uitvoering van een Europese gedelegeerde verordeningbepaling neemt niet weg dat naar intern constitutioneel recht voor die uitvoering een deugdelijke en sluitende rechtsgrond is vereist. Het is dan ook hoogst raadzaam om artikel 21, 1°, van de wet van 10 maart 1925 zo snel mogelijk aan te vullen door naast de elektrische lijnen ook besturingskabels en communicatiekabels te vermelden.⁶

⁴ Zie het ontworpen artikel 104, punt 01, a), eerste en tweede lid, van het AREI (artikel 1, 1°, van het ontwerp).

⁵ Die laatste wetsbepaling machtigt de Koning immers tot het nader omschrijven van de algemene preventiebeginselen die de werkgever moet toepassen en tot het nader uitwerken ervan met toepassing van of ter voorkoming van specifieke risicosituaties. Zie ook adv.RvS 59.780/1 van 6 oktober 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 28 april 2017 ‘tot vaststelling van boek III Arbeidsplaatsen van de codex over het welzijn op het werk’.

⁶ Dit kan een aanleiding zijn om de terminologie in die wet op meer algemene wijze te herzien, aangezien ook in andere artikelen gewag wordt gemaakt van elektrische lijnen of van lijnen voor het vervoer van elektrische energie.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

8. In het ontworpen artikel 104, punt 01, a), tweede lid, van het AREI (artikel 1, 1°, van het ontwerp), wordt verwezen naar de “geharmoniseerde norm EN 50575”, een norm waarvan volgens de website van het Bureau voor Normalisatie twee versies bestaan (NBN EN 50575 : 2014 en NBN EN 50575 : 2014/A1 : 2016) en die niet in het Nederlands beschikbaar is.

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

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

9. In de inleidende zinnen van de wijzigingsbepalingen wordt naar een onderverdeling van artikel 104 van het AREI verwezen als “onderdeel”, terwijl in het AREI zelf hiervoor de term “punt” wordt gebruikt. Bovendien wordt in de Franse tekst van die inleidende zinnen soms gewag gemaakt van “section” en soms van “sous-section”. Men schrijft dus overal “punt”.

*

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

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique, et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de compléter l'article 104 du Règlement général sur les installations électriques pour les installations domestiques et certaines lignes de transport et de distribution d'énergie électrique (ci-après : RGIE) ¹, en vue d'insérer des références aux nouvelles normes de sécurité incendie harmonisées pour les câbles électriques ², parallèlement aux dispositions existantes qui restent également applicables aux matières qui ne relèvent pas du champ d'application du règlement (UE) n° 305/2011 ³.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Selon le préambule, le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans l'article 21, 1°, de la loi du 10 mars 1925 'sur les distributions d'énergie électrique' et dans l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail'.

5. L'article 21, 1°, de la loi du 10 mars 1925 confère au Roi le pouvoir de fixer des règlements généraux relatifs à l'établissement et à l'exploitation des lignes électriques, ainsi

¹ Rendu obligatoire par l'arrêté royal du 10 mars 1981 'rendant obligatoire le Règlement général sur les installations électriques pour les installations domestiques et certaines lignes de transport et de distribution d'énergie électrique' et par l'arrêté royal du 2 septembre 1981 'modifiant le Règlement général sur les installations électriques et le rendant obligatoire dans les établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes ainsi que dans ceux visés à l'article 28 du Règlement général pour la protection du travail'.

² Tableau 4 de l'annexe du règlement délégué (UE) 2016/364 de la Commission du 1^{er} juillet 2015 'relatif à la classification des caractéristiques de réaction au feu des produits de construction en vertu du règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil'.

³ Règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 'établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la directive 89/106/CEE du Conseil'.

qu'aux mesures de sécurité. Les mesures de sécurité contre l'incendie concernant les canalisations électriques peuvent également être comprises dans ces mesures.

Or, il n'est pas du tout certain que cette disposition légale puisse procurer un fondement juridique dans la mesure où l'arrêté en projet concerne d'autres canalisations que les canalisations qui servent au transport de l'énergie électrique, à savoir les câbles de commande et les câbles de communication ⁴. En effet, il peut se déduire des articles 2, alinéa 1^{er}, et 20 de la loi du 10 mars 1925 que ce sont ces canalisations qui sont visées par les mots « lignes électriques », même si la loi ne contient pas de définition formelle de cette notion. L'article 20 de la loi opère une distinction claire entre ce type de lignes et les lignes affectées aux télécommunications, parmi lesquelles la communication téléphonique et la transmission de signalisation. Si, d'un point de vue strictement physique, les lignes affectées aux télécommunications transmettent également de l'énergie électrique, il n'en reste pas moins que le but de ces lignes est en réalité de transmettre des signaux et non pas de l'énergie électrique.

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

7. En conclusion, le fondement juridique de l'arrêté en projet est fragile, du moins dans la mesure où il porte sur les mesures relatives à la sécurité contre l'incendie des câbles de commande et des câbles de communication qui ne visent pas spécifiquement le bien-être des travailleurs (comme par exemple lorsque ces câbles se trouvent dans une habitation privée).

La circonstance qu'il s'agit de l'exécution d'une disposition d'un règlement délégué européen n'empêche pas que cette exécution requière un fondement juridique approprié et cohérent en vertu du droit constitutionnel interne. Il est dès lors vivement conseillé de compléter dans les plus brefs délais l'article 21, 1^o, de la loi du 10 mars 1925 en mentionnant également les câbles de commande et les câbles de communication en plus des lignes électriques ⁶.

⁴ Voir l'article 104, point 01, a), alinéas 1^{er} et 2, en projet, du RGIE (article 1^{er}, 1^o, du projet).

⁵ En effet, cette dernière disposition légale habilite le Roi à préciser les principes généraux de prévention que l'employeur doit appliquer et à les élaborer de façon plus précise en application ou en prévision de situations à risques spécifiques. Voir également l'avis C.E. 59.780/1 du 6 octobre 2016 sur un projet devenu l'arrêté royal du 28 avril 2017 'établissant le livre III Lieux de travail du Code du bien-être au travail'.

⁶ L'occasion peut être mise à profit pour revoir de manière plus générale la terminologie utilisée dans cette loi, dès lors que d'autres articles font également mention de lignes électriques ou de lignes pour le transport d'énergie électrique.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

8. L'article 104, point 01, a), alinéa 2, en projet, du RGIE (article 1^{er}, 1^o, du projet) vise la « norme harmonisée EN 50575 », une norme dont il existe deux versions (NBN EN 50575 : 2014 et NBN EN 50575 : 2014/A1 : 2016) selon le site internet du Bureau de normalisation et qui n'est pas disponible en néerlandais.

Par le passé, le Conseil d'État a déjà mentionné à plusieurs reprises le problème des normes techniques visées dans la législation et la réglementation qui ne sont pas publiées au Moniteur belge, qui ne sont pas rédigées ou traduites en langue néerlandaise et qui ne sont en général disponibles que contre une certaine rémunération. Il y aurait lieu d'examiner et de résoudre d'une manière horizontale la problématique de l'absence de publication de normes techniques auxquelles des règles de droit belges font référence. Si pour régler ce problème, des raisons spécifiques imposaient qu'une loi (spéciale) déroge à la publication usuelle au Moniteur belge, il faudrait alors veiller à ce que cette publication réponde aux conditions essentielles d'accessibilité et d'identification d'une publication officielle. Il est fondamental à cet égard de pouvoir disposer d'une version néerlandaise des normes concernées. En outre, si une rémunération est demandée pour la consultation des normes précitées, son montant ne peut entraver de manière disproportionnée l'accessibilité de ces normes. Aussi longtemps qu'un tel dispositif légal n'aura pas été élaboré, le régime en projet fera référence à une norme qui n'est pas publiée conformément à l'article 190 de la Constitution et n'est dès lors pas opposable à tous.

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

9. Les phrases liminaires des dispositions modificatives visent une subdivision de l'article 104 du RGIE comme « sous-section », alors que le RGIE lui-même utilise le mot « point » à cet effet. En outre, le texte français des phrases liminaires utilise parfois « section » et parfois « sous-section ». On écrira donc partout « point ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE