



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.421/3
van 25 mei 2022

avis 71.421/3
du 25 mai 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot invoeging van hoofdstuk 7.22. van Boek 1 en tot wijziging van sommige delen van de Boeken 1 en 3, ingevoerd door het 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'

un projet d'arrêté royal 'insérant le chapitre 7.22. du Livre 1 et modifiant certaines parties des Livres 1 et 3, introduits par l'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'

Op 27 april 2022 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 invoeging van hoofdstuk 7.22. van Boek 1 en tot wijziging van sommige delen van de Boeken 1 en 3, ingevoerd door het 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’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, eerste 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 25 mei 2022.

*

Le 27 avril 2022, 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 ‘insérant le chapitre 7.22. du Livre 1 et modifiant certaines parties des Livres 1 et 3, introduits par l'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’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 17 mai 2022. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, premier 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 25 mai 2022.

*

1. 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

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt in de eerste plaats tot invoeging van een hoofdstuk 7.22 in bijlage 1, boek 1, deel 7, van het 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’, met betrekking tot de stroomvoorziening van elektrische voertuigen (artikel 1 en de bijlage van het ontwerp).

In de tweede plaats worden in bijlage 1, boek 1 (artikel 2) en boek 3 (artikel 3), van hetzelfde koninklijk besluit een aantal correcties en terminologische aanpassingen doorgevoerd, met betrekking tot het invoeren van het begrip “exclusief toegekende stroombaan” en het consequente gebruik van het begrip “differentieelstroombeschermingsinrichting”.

Het te nemen besluit treedt in werking op de eerste dag van de derde maand na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 4).

RECHTSGROND

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

3.1. In advies 65.788/3 van 26 april 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 8 september 2019 heeft de Raad van State in dat verband het volgende uiteengezet:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: 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.

3.2. Aangezien het nieuwe hoofdstuk betrekking heeft op de stroombelevering van elektrische voertuigen en op de teruglevering aan het net vanuit die voertuigen, en niet op de bedrading in die voertuigen, kan worden aangenomen dat de regeling betrekking heeft op “elektrische lijnen” in de zin van artikel 21, 1°, van de wet van 10 maart 1925. De overige wijzigingen hebben eveneens betrekking op dergelijke elektrische lijnen.

De ontworpen bepalingen moeten ook brand- en ontploffingsgevaar beperken. Bijgevolg vinden ze rechtsgrond in artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’. In het licht van het zo-even geciteerde advies 65.788/3 wordt echter het best ook artikel 5, § 3, van die wet als rechtsgrond vermeld.

Dat neemt evenwel niet weg dat het nog steeds raadzaam is om te voorzien in een deugdelijke rechtsgrond voor het koninklijk besluit van 8 september 2019, wat betreft andere leidingen dan leidingen die dienen voor het overbrengen van elektrische energie, waarmee bovendien niet specifiek het welzijn van werknemers wordt beoogd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op wat is uiteengezet in opmerking 3.2, kan de verwijzing naar artikel 108 van de Grondwet in het eerste lid van de aanhef worden weggelaten, aangezien er geen beroep moet worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning.

In het derde lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, moet de verwijzing naar artikel 5, § 3, van de wet van 4 augustus 1996 worden toegevoegd.

*

1. 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

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a tout d'abord pour objet d'insérer un chapitre 7.22 dans l'annexe 1, livre 1, partie 7, de l'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', en ce qui concerne l'approvisionnement en électricité des véhicules électriques (article 1^{er} et annexe du projet).

Par ailleurs, un certain nombre de corrections et d'adaptations terminologiques sont apportées dans l'annexe 1, livre 1 (article 2) et livre 3 (article 3) du même arrêté royal, en ce qui concerne l'introduction de la notion de « circuit exclusivement dédié » et l'utilisation cohérente de la notion de « dispositif de protection à courant différentiel-résiduel ».

L'arrêté envisagé entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit sa publication au Moniteur belge (article 4).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le fondement juridique du projet est recherché dans l'article 21, 1^o, 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'.

3.1. Dans l'avis 65.788/3 du 26 avril 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 8 septembre 2019, le Conseil d'État a formulé les observations suivantes à ce propos :

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

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

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

pas de définition formelle de cette notion. L'article 20 de la loi opère une distinction claire entre ce type de lignes et les lignes affectées aux télécommunications, parmi lesquelles la communication téléphonique et la transmission de signalisation. Si, d'un point de vue strictement physique, les lignes affectées aux télécommunications transmettent également de l'énergie électrique, il n'en reste pas moins que le but de ces lignes est en réalité de transmettre des signaux et non pas de l'énergie électrique. La circonstance que les 'câbles de communication et de technologie de l'information, de signalisation ou de commande', dont fait mention l'article 8 de l'arrêté en projet, aient été intégrés dans les installations électriques mentionnées aux livres 1 et 3 ne change rien à ce constat.

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

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

La circonstance que l'arrêté en projet tend notamment à l'exécution d'un règlement délégué européen ³ n'empêche pas que cette exécution requière un fondement juridique correct et complet en vertu du droit constitutionnel interne. Il est dès lors vivement conseillé de compléter dans les plus brefs délais l'article 21, 1^o, de la loi du 10 mars 1925 en mentionnant également les câbles de commande et les câbles de communication en plus des lignes électriques ⁴ ».

3.2. Dès lors que le nouveau chapitre concerne la fourniture d'électricité aux véhicules électriques et la réinjection sur le réseau à partir de ces véhicules, et non le câblage de ces derniers, on peut considérer que le dispositif se rapporte aux « lignes électriques » au sens de l'article 21, 1^o, de la loi du 10 mars 1925. Les autres modifications concernent également des lignes électriques de l'espèce.

Les dispositions en projet doivent également limiter les risques d'incendie et d'explosion. Dès lors, elles trouvent un fondement juridique 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'. Cependant,

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

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

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

⁴ *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : 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.

compte tenu de l'avis 65.788/3 précité, il serait préférable de mentionner également l'article 5, § 3, de cette loi à titre de fondement juridique.

Il n'empêche qu'il est toujours conseillé de prévoir un fondement juridique adéquat pour l'arrêté royal du 8 septembre 2019, en ce qui concerne d'autres canalisations que les canalisations qui servent au transport de l'énergie électrique, qui en outre ne visent pas spécifiquement le bien-être des travailleurs.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Compte tenu de l'observation formulée au point 3.2, la référence à l'article 108 de la Constitution figurant au premier alinéa du préambule peut être omise, dès lors que le pouvoir général d'exécution du Roi n'est pas invoqué.

Au troisième alinéa du préambule, qui devient le deuxième alinéa, on ajoutera une référence à l'article 5, § 3, de la loi du 4 août 1996.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH