

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 129.614 van 23 maart 2004
in de zaak A. 77.704/XII-1096.**

In zake : de VZW KONINKLIJKE VERENIGING DER MEESTER-SCHRIJNWERKERS VAN BRUSSEL EN HALLE-VILVOORDE,
die woonplaats kiest bij
advocaat B. Biesemans,
kantoor houdende te Brussel,
Schoonslaapsterstraat 29, bus 1

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door :
1. de minister van Binnenlandse Zaken,
2. de minister van Werk,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. Devers,
kantoor houdende te Gent,
Kouter 71-72.

DE RAAD VAN STATE, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de VZW Koninklijke vereniging der meester-schrijnwerkers van Brussel en Halle-Vilvoorde op 27 februari 1998 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen “van het Koninklijk Besluit van 19 december 1997 tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen, minstens van de bepalingen van de laatste alinea van punt 2 Definities inzake Weerstand tegen Brand van Bijlage 1 (Terminologie) van genoemd Koninklijk Besluit dat gepubliceerd werd in het Belgisch Staatsblad van 30 december 1997”;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door auditeur L. Vermeire;

Gelet op de beschikking van 26 maart 2003 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 4 september 2003 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 28 maart 2002;

Gelet op de beschikking van 15 september 2003 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 21 oktober 2003

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van advocaat E. De Kinder, die loco advocaat B. Biesemans verschijnt voor verzoekster, en van advocaat H. Vermeire, die loco advocaat P. Devers verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur L. Vermeire;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat artikel 2 van de wet van 30 juli 1979 betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen, zoals vervangen door de wet van 22 mei 1990, aan de Koning opdraagt bij in ministerraad overlegd besluit de basispreventienormen te bepalen die een of meer categorieën van constructies gemeen hebben, ongeacht hun bestemming; dat met verwijzing hiernaar op 7 juli 1994 het koninklijk besluit wordt genomen tot vaststelling van de basisnormen voor preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen (B.S., 26 april 1995); dat bij het besluit vijf bijlagen zijn gevoegd; dat bijlage 1 “Terminologie”, onder 2 “Definities inzake weerstand tegen brand”, in een tweede alinea bepaalt :

“Wat de deuren betreft, wordt hun Rf [= weerstand tegen brand van een bouwelement] geattesteerd door het BENOR-ATG merk. Ze zullen geplaatst worden door erkende plaatsers. Onze Minister van Binnenlandse Zaken bepaalt de procedure en de voorwaarden waaronder hij deze plaatsers erkent”;

Overwegende dat de minister van Binnenlandse Zaken bij besluit van 5 mei 1995 de voorwaarden en de procedure inzake de erkenning van de plaatsers van brandwerende deuren vaststelt (B.S., 25 mei 1995); dat het ministerieel besluit onder meer voorschrijft, in artikel 2 dat Rf-deuren slechts door erkende plaatsers mogen worden geplaatst en dat de erkenning wordt toegekend door de minister van Binnenlandse Zaken op gemotiveerd advies van een certificatie-instelling, in artikel 5 aan welke voorwaarden de plaatsers van deuren moeten voldoen om erkend te worden, in artikel 6 welke onderdelen het opleidingsprogramma van de plaatsers ten minste dient te omvatten, en in artikel 8 dat de erkende plaatsers zich moeten onderwerpen aan een periodieke controle van hun activiteiten, als gevolg waarvan de minister van Binnenlandse Zaken de erkenning kan intrekken;

Overwegende dat het koninklijk besluit van 19 december 1997 met ingang van 31 december 1997 de bijlagen van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 vervangt door nieuwe bijlagen (B.S., 30 december 1997); dat de nieuwe eerste bijlage, punt 2 “Definities inzake weerstand tegen brand”, laatste alinea, identiek is aan de hierboven aangehaalde bijlage 1, punt 2, tweede alinea, van het koninklijk besluit van 7 juli 1994;

2. Overwegende dat de verwerende partij in de memorie van antwoord, onder het opschrift “Het belang”, verzoekster in de eerste plaats tegenwerpt dat haar belang slechts onrechtstreeks is aangezien het de individuele leden zijn die door de bestreden reglementering getroffen worden, en dat zij alleen de meester-schrijnwerkers van Brussel en Halle-Vilvoorde vertegenwoordigt, wijl het bestreden besluit in het gehele land van toepassing is; dat verwerende partij in de tweede plaats verzoeksters belang betwist omdat de vestigingswet en het aangevochten besluit een verschillend toepassingsgebied hebben en omdat, meer bepaald, degenen die de vorming moeten volgen “niet noodzakelijk” degenen zijn die aan de voorwaarden voor de toegang tot het beroep dienen te voldoen, vermits de vorming voor de plaatsers van brandwerende deuren zich direct tot de plaatser zelf richt, ongeacht of hij een zelfstandige bedrijfsleider is dan wel in onderschikt verband werkt; dat verwerende partij ten slotte opmerkt dat verzoekster geen middelen aanvoert tegen de andere bepalingen van het bestreden koninklijk besluit dan deze van de tweede alinea van punt 2 van de bijlage 1, zodat het beroep wat de andere bepalingen betreft niet-ontvankelijk is;

Overwegende, met betrekking tot het eerste onderdeel van de exceptie, dat verzoekster onder meer tot statutair doel heeft de professionele, morele en materiële belangen van haar leden te waarborgen en te verdedigen; dat het bestreden besluit er toe bijdraagt dat voor de plaatsing van brandwerende deuren een erkenning vereist is; dat het aldus van aard is de beroepsbelangen van de schrijnwerkers nadelig te beïnvloeden; dat de vordering tot nietigverklaring dan ook past binnen de behartiging van het collectief belang die verzoekster zich ten doel stelt; dat daar geen afbreuk aan doet het feit dat het besluit ook nog voor andere schrijnwerkers dan die van Brussel en Halle-Vilvoorde nadelig kan zijn en eventueel zelfs de belangen van andere beroepsgroepen kan schaden; dat het eerste onderdeel van de exceptie ongegrond is;

Overwegende dat ook het tweede onderdeel verworpen wordt; dat ter zake verzoekster in de memorie van wederantwoord met recht onder meer stelt :

“Het feit dat degenen die de vorming welke bij de hier aangevochten reglementering wordt ingesteld dienen te volgen, niet noodzakelijk degenen zouden zijn die aan de voorwaarden voor de toegang tot het beroep dienen te voldoen, sluit niet uit dat degenen, die aan de voorwaarden voor de toegang tot het beroep dienen te voldoen, noodzakelijk de door de aangevochten reglementering ingestelde vorming dienen te volgen en het door die reglementering ingestelde bekwaamheidsattest dienen te behalen, willen zij in aanmerking komen om een handeling te kunnen stellen die nochtans behoort tot hun beroepswerkzaamheid van schrijnwerker, nl. het plaatsen van brandwerende deuren”;

Overwegende, met betrekking tot het derde onderdeel van de exceptie, dat verzoekster in de memorie van wederantwoord weliswaar bevestigt dat zij “enkel tegen het bestreden besluit opkomt voor zover dit besluit de collectieve belangen van haar leden schaadt”, maar zich afvraagt of het wel mogelijk is de vernietiging te beperken tot de in het verzoekschrift aangeduide en voor de leden van haar doelgroep nadelige bepalingen van de bijlage 1 bij het koninklijk besluit; dat verzoeksters twijfel zonder grond is; dat de bedoelde bepalingen niet onlosmakelijk met de rest van het koninklijk besluit en de bijlagen verbonden zijn; dat zij afsplitsbaar ervan zijn; dat verzoekster dit in de laatste memorie bijtreedt; dat het derde onderdeel van de exceptie gegrond is; dat het voorwerp van het beroep beperkt wordt tot de bijlage 1 bij het koninklijk besluit, punt 2, laatste alinea;

3.1.1. Overwegende dat verzoekster in een eerste middel aanvoert dat het besluit niet wettelijk kan bepalen dat de Rf-deuren slechts mogen worden geplaatst door erkende plaatsers en dat de procedure en de voorwaarden van deze erkenning

door de minister van Binnenlandse Zaken worden bepaald, omdat het plaatsen van dergelijke deuren behoort tot de beroepswerkzaamheden van aannemer-schrijnwerker-timmerman, en omdat deze beroepswerkzaamheid gereglementeerd werd en de wijze van en voorwaarden tot uitoefening ervan bepaald worden door de vestigingsreglementering, in het bijzonder de wet van 15 december 1970 op de uitoefening van beroepswerkzaamheden in de kleine en middelgrote handels- en ambachtsondernemingen en het koninklijk besluit van 2 december 1960 tot bepaling van de voorwaarden tot uitoefening van de beroepswerkzaamheden van aannemer-schrijnwerker-timmerman in de kleine en middelgrote handels- en ambachtsondernemingen;

3.1.2. Overwegende dat de verwerende partij in de memorie van antwoord repliceert dat het ministerieel besluit van 5 mei 1995, genomen ter uitvoering van het bestreden besluit, uitdrukkelijk bepaalt dat de plaatsers van de deuren aan de wet van 15 december 1970 moeten voldoen, dat niets de overheid belet om met het oog op de veiligheid, gezondheid, openbare orde, enzovoort, strengere eisen op te leggen dan degene die de vestigingsreglementering oplegt voor de toegang tot het beroep in het algemeen, dat bezwaarlijk beweerde zou kunnen worden dat artikel 2 van de wet van 30 juli 1979 met het oog op de preventie van brand en ontploffing “enkel betrekking zou hebben op 'constructies' en niet op mensen, zijnde, zoals in casu, de vaklieden die een dergelijke constructie tot stand brengen of mede helpen tot stand brengen”, dat de vereiste van specifieke ervaring en kennis voor het plaatsen van brandwerende deuren noodzakelijk is omdat de brandbestendigheid van de deuren mede afhangt van de wijze waarop ze geplaatst worden;

3.1.3. Overwegende dat verzoekster in de memorie van wederantwoord dupliceert dat het bestreden besluit aan de uitoefening van een onderdeel van de gereglementeerde beroepswerkzaamheid van de aannemer-schrijnwerker-timmerman, meer bepaald het plaatsen van brandwerende deuren, nieuwe voorwaarden verbindt waarvan de modaliteiten “dan nog” bij ministerieel besluit worden vastgesteld, dat, als het nodig mocht zijn met het oog op de brandpreventie in strengere eisen te voorzien, dan alleszins de bij de wet van 15 december 1970 gestelde voorwaarden moesten vervuld zijn of de vervulling ervan moest zijn voorgeschreven, dat het artikel 2 van de wet van 30 juli 1979 geen rechtsgrond verleent voor de bestreden bepalingen, dat de omstandigheid dat de totstandbrenging van een constructie het gevolg is van menselijk handelen niet wegneemt dat dit “menselijk handelen” het

voorwerp uitmaakt van een bij wet vastgestelde reglementering die de voorwaarden bepaalt voor het mogen stellen ervan en dat de bij wet bepaalde procedure in acht moest worden genomen om bijkomende voorwaarden aan het handelen te verbinden;

3.1.4. Overwegende dat de verwerende partij in de laatste memorie nog opmerkt dat artikel 2 van de wet van 30 juli 1979 als rechtsgrond van het koninklijk besluit van 19 december 1997 wordt aangeduid, dat het daarin gebruikte begrip “constructie” niet kan worden los gezien van de menselijke activiteit “bestaande in het tot stand brengen, of afwerken van de constructie”, dat het artikel 2 van de wet van 15 december 1970 de Koning machtigt om bijkomende voorwaarden vast te stellen “van toepassing op een welbepaalde sector”, dat het bestreden koninklijk besluit zich niet beperkt tot één bepaalde sector, maar betrekking heeft op een onderdeel van de constructie, de deur, ongeacht het materiaal waaruit die vervaardigd is, dat de Koning in geen enkel opzicht de wet van 15 december 1970 heeft geschonden door het koninklijk besluit aan te nemen of door de minister van Binnenlandse Zaken ermee te belasten de procedure en de voorwaarden voor erkenning te definiëren, dat de bestreden bepalingen gelezen moeten worden “rekening houdend met het geheel van de reglementering op vlak van preventie”, dat de wet van 30 juli 1979 in artikel 1 een zeer ruime definitie geeft aan het gebied van de preventie, dat het bestreden besluit nauwgezet binnen dit ruim gedefinieerd toepassingsgebied blijft door te eisen dat branddeuren gedurende een bepaalde tijd de uitbreiding van de brand verhinderen, dat branddeuren die rol niet kunnen vervullen indien hun plaatsing niet is gebeurd onder strikt afgelijnde voorwaarden, dat die rol er toe strekt de openbare veiligheid te verzekeren, dat vóór de bestreden besluiten de brandweerdiensten herhaaldelijk hebben vastgesteld dat de brandwerende deuren niet correct geplaatst waren, reden waarom de Koning de minister van Binnenlandse Zaken heeft belast met de vaststelling van erkenningsvoorwaarden voor plaatsers van branddeuren;

3.2.1. Overwegende dat het beroep van aannemer-schrijnwerker-timmerman overeenkomstig de wet van 15 december 1970 op de uitoefening van beroepswerkzaamheden in de kleine en middelgrote handels- en ambachts-ondernemingen gereglementeerd is; dat de eisen voor de uitoefening van de beroepswerkzaamheden in het koninklijk besluit van 2 december 1960 tot bepaling van de voorwaarden tot uitoefening van de beroepswerkzaamheden van aannemer-schrijnwerker-timmerman in de kleine en middelgrote handels- en ambachtsondernemingen zijn opgenomen; dat de aannemer-schrijnwerker-timmerman

over een vestigingsgetuigschrift dient te beschikken dat van de vereiste kennis doet blijken, onder meer wat het ophangen van houten deuren met scharnieren betreft; dat het aangevochten koninklijk besluit de minister van Binnenlandse Zaken opdraagt de voorwaarden te bepalen waaronder hij plaatsers van brandwerende deuren erkent; dat de minister die voorwaarden heeft vastgesteld in artikel 5 van zijn besluit van 5 mei 1995; dat daarin onder meer is bepaald dat een opleiding moet worden gevolgd die, volgens het artikel 6 van het besluit, tevens betrekking heeft op de plaatsing van Rf.-deuren, houten Rf-deuren niet uitgesloten; dat hiermee bijkomende beroepsuitoefeningsvoorwaarden of vestigingseisen worden opgelegd aan de aannemer-schrijnwerker-timmerman; dat zulks niet minder het geval is omdat de voorwaarden niet enkel beperkt zijn tot “de sector hout”, maar “ook andere plaatsers dan de timmerlui-schrijnwerkers” gelden;

3.2.2. Overwegende dat het koninklijk besluit van 19 december 1997 voor zijn rechtsgrond uitdrukkelijk steun zoekt in de wet van 30 juli 1979 betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen, inzonderheid in artikel 2, zoals vervangen door de wet van 22 mei 1990; dat het artikel de Koning machtigt “de basispreventienormen die één of meer categorieën van constructies gemeen hebben, ongeacht hun bestemming” te bepalen; dat evenwel één zaak is het voorzien in basispreventienormen die constructies gemeen hebben, waaronder eventueel normen inzake de plaatsing van brandwerende deuren, en een andere het instellen van een erkenningsregeling voor de plaatsers van die deuren;

Overwegende dat met de verwerende partij moet worden vastgesteld dat de omschrijving in artikel 1 van de wet van 30 juli 1979 betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen, van wat de “brand-preventie” omvat, zeer ruim is; dat niettemin het uitwerken van een systeem van erkenning van de plaatsers van brandweerdeuren, mede gelet op de beperking van de vrijheid van handel en nijverheid die er uit resulteert, al te verregaand is om nog geacht te kunnen worden in overeenstemming te zijn met de bevoegdheid om “de basispreventienormen die [...] constructies gemeen hebben” te bepalen; dat alleszins ook geen enkele, zelfs maar vage, referte aan een dergelijk systeem van erkenning kan worden gevonden in de voorbereidende werken van genoemd artikel 2; dat aanvankelijk in de wet, in het artikel 3, alleen sprake was van door de Koning vast te stellen voorschriften inzake de gebruikte materialen, de afmetingen van lokalen en

uitgangen, de schikking van de nooduitgangen en het aantal personen dat zich ten hoogste in de inrichting mag bevinden; dat die redactie, die de uitsluiting van een maatregel als de meer vermelde erkenningsregeling alleen maar ondersteunt, weliswaar is vervangen door de wet van 22 mei 1990, doch louter om tegemoet te komen aan de arresten van het Arbitragehof nr. 40 van 15 oktober 1987, nr. 41 van 21 november 1987 en nr. 49 van 10 maart 1998, in verband met de aflijning van de bevoegdheden van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten (Parl. St., Kamer, 1988-1989, nr. 910/1, pp. 1-2);

Overwegende dat de wet van 30 juli 1979 betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen dus niet tot grondslag kan dienen van het koninklijk besluit van 19 december 1997; dat in die omstandigheden verzoeksters kritiek in het besproken middel, op het gebrek aan overeenstemming van de door het bestreden besluit bedoelde erkenningsregeling met de wet van 15 december 1970 op de uitoefening van beroepswerkzaamheden in de kleine en middelgrote handels- en ambachtsondernemingen, zich ten volle opdringt;

3.2.3. Overwegende dat ten tijde van de bestreden beslissingen de wet van 15 december 1970 in artikel 2 voorschreef dat de Koning, op aanvraag van een of meer belanghebbende beroepsverbonden en na advies van de Hoge raad voor de middenstand, eisen kan stellen voor de uitoefening van werkzaamheden die tot de door deze verbonden vertegenwoordigde sector behoren, dat in de sectoren waarvoor geen bevoegd verbond bestaat hij dit kan doen op voorstel van de minister van Middenstand en dat de voorwaarden die kunnen worden opgelegd betrekking hebben op de beheers- en de beroepskennis; dat §§ 7 en 8 van artikel 3 bepaalden dat wanneer een beroep werd gereguleerd, de Koning te allen tijde het reglementeringsbesluit kan wijzigen teneinde de coördinatie opgelegd door internationale verdragen te verzekeren, respectievelijk dat de Koning na raadpleging van de Hoge raad voor de middenstand een reglementeringsbesluit kan wijzigen om de in het betrokken beroep vastgestelde vestigingsmoeilijkheden te verhelpen, zonder dat de wijziging echter tot gevolg mag hebben dat de bij dat besluit vastgestelde definitie wordt verruimd en de voorwaarden worden verstrengd;

Overwegende dat het aldus naar eis van de wet aan de Koning toekwam om zo nodig in de bijkomende beroepsuitoefenings- of vestigingsvoorwaarden voor de aannemer-schrijnwerker-timmerman te voorzien; dat niet blijkt en overigens ook niet beweerd wordt dat de Koning toepassing heeft gemaakt van de hiervoor vermelde artikelen of zelfs maar in de voorwaarden verkeerde om zulks te doen; dat hij integendeel middels de laatste alinea van punt 2 van de bijlage 1 bij zijn besluit van 19 december 1997 de bevoegdheid, die hij zelf moet uitoefenen, heeft overgedragen aan een minister; dat aldus de meer vermelde bepalingen van de bijlage 1 bij het koninklijk besluit van 19 december 1997 niet stroken met de wet van 15 december 1970;

3.2.4. Overwegende dat het besproken middel gegrond is; dat het de vernietiging verantwoordt van bijlage 1, punt 2, tweede alinea, van het koninklijk besluit van 19 december 1997,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt bijlage 1, punt 2, laatste alinea, van het koninklijk besluit van 19 december 1997 tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen.

Artikel 2.

Het beroep wordt voor het overige verworpen.

Artikel 3.

Het beschikkend gedeelte van het arrest moet worden bekendgemaakt in dezelfde vorm als de vernietigde beslissing.

Artikel 4.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de Belgische Staat.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
drieëntwintig maart 2004, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.