

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 129.615 van 23 maart 2004
in de zaken A. 63.946/XII-657.
A. 64.326/XII-658.**

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 :

- I. de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door :
 - 1. de minister van Binnenlandse Zaken,
 - 2. de minister van Mobiliteit,
 - 3. de minister van Wetenschapsbeleid,
 - 4. de minister van Werk,
- II. de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Binnenlandse Zaken.

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 2 juni 1995 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen “van het Koninklijk Besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basishnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen, minstens van de bepalingen van de tweede 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 26 april 1995” (zaak met nr. A.63.946/XII-657, hierna “eerste zaak” genoemd);

Gezien het verzoekschrift dat de VZW Koninklijke vereniging der meester-schrijnwerkers van Brussel en Halle-Vilvoorde op 30 juni 1995 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen “van het Ministerieel Besluit van 5 mei 1995 tot vaststelling van de voorwaarden en de procedure inzake de erkenning van de plaatsers van brandwerende deuren dat gepubliceerd werd in het Belgisch Staatsblad van 25 mei 1995” (zaak met nr. A.64.326/XII-658, hierna “tweede zaak” genoemd);

Gelet op het arrest nr. 57.454 van 10 januari 1996 in de zaak A.63.946/XII-657 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gelet op het arrest nr. 57.455 van 10 januari 1996 in de zaak A.64.326/XII-658 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door auditeur J. Stevens;

Gelet op de beschikking van 31 december 1997 tot voeging van de zaken;

Gelet op de beschikking van 31 december 1997 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van de dossiers 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 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 andersluidend advies van eerste auditeur J. Stevens;

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;

2. Overwegende dat op 15 maart 1996 de staatssecretaris voor Veiligheid, toegevoegd aan de minister van Binnenlandse Zaken, -thans : de minister van Binnenlandse Zaken- een aantal plaatsers van brandwerende deuren erkent voor een periode van vijf jaar (B.S., 13 april 1996); dat die erkenning haar determinerende en directe grondslag vindt in het hoger aangehaalde voorschrift van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 en in het ministerieel besluit van 5 mei 1995;

Overwegende dat de eventuele vernietiging van bedoeld voorschrift van het koninklijk besluit en van het ministerieel besluit, de erkenning van 15 maart 1996 onwerkzaam en zinledig maakt, en normaal, in zoverre zij behoorlijk binnen het bereik van de Raad van State is gebracht, bij wege van gevolgtrekking ook haar vernietiging dient mee te brengen; dat verzoekster met het oog hierop een nieuw verzoekschrift kon indienen of haar beroep tegen het koninklijk besluit van 7 juli 1994 en het ministerieel besluit van 5 mei 1995 uitbreiden; dat zij het laatste heeft gedaan, bij de eerst mogelijke, procedurele gelegenheid die zich daarvoor in de eerste zaak heeft aangediend; dat de uitbreiding ontvankelijk is;

3. Overwegende dat in de beide zaken in de memories van antwoord, onder het opschrift “Het belang”, de niet-ontvankelijkheid wordt opgeworpen omdat het belang van verzoekster slechts onrechtstreeks is aangezien het de individuele leden zijn die door de bestreden reglementering getroffen worden, en omdat verzoekster alleen de meester-schrijnwerkers van Brussel en Halle-Vilvoorde vertegenwoordigt,wijl het bestreden besluit in het gehele land van toepassing is; dat in de eerste zaak de verwerende partij daar nog aan toevoegt 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 belang in de twee zaken, dat verzoekster onder meer tot statutair doel heeft de professionele, morele en materiële belangen van haar leden te waarborgen en te verdedigen; dat de bestreden besluiten van 7 juli 1994 en 5 mei 1995 in het vooruitzicht stellen dat voor de plaatsing van brandwerende deuren in de toekomst een erkenning vereist zal zijn; dat zij aldus van aard zijn de beroepsbelangen van de schrijnwerkers nadelig te beïnvloeden; dat de vorderingen tot nietigverklaring dan ook passen binnen de behartiging van het collectief belang die verzoekster zich ten doel stelt; dat daar geen afbreuk aan doet het feit dat de besluiten ook nog voor andere schrijnwerkers dan die van Brussel en Halle-Vilvoorde nadelig kunnen zijn en eventueel zelfs de belangen van andere beroepsgroepen kunnen schaden; dat verzoekster blijk geeft van het rechtens vereiste belang;

Overwegende, met betrekking tot het voorwerp van het beroep in de eerste zaak, 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;

Overwegende dat het voorwerp van het beroep in de eerste zaak beperkt wordt tot de bepalingen van de bijlage 1 bij het koninklijk besluit, punt 2, tweede alinea; dat de excepties voor het overige worden verworpen;

4.1.1. Overwegende dat verzoekster in een eerste middel in de beide zaken aanvoert dat de besluiten niet wettelijk kunnen 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 gereguleerd 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;

4.1.2. Overwegende dat in de memories van antwoord in essentie wordt gerepliceerd dat het ministerieel besluit van 5 mei 1995 uitdrukkelijk bepaalt dat de plaatsers van de deuren aan de wet van 15 december 1970 moeten voldoen en 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;

4.1.3. Overwegende dat verzoekster in de memories van wederantwoord dupliceert dat het bestreden besluit aan de uitoefening van een onderdeel van de gereguleerde 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, en 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;

4.1.4. 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 7 juli 1994 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 van 7 juli 1994 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 het koninklijk besluit in geen enkel opzicht de wet van 15 december 1970 heeft geschonden, dat bijgevolg ook het ministerieel besluit van 5 mei 1995 ter uitvoering ervan niet de toegang tot het beroep van aannemer-schrijnwerker-timmerman heeft beperkt, 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 koninklijk besluit van 7 juli 1994 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 afgelynde voorwaarden, dat die rol ertoe 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;

4.2.1. 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 ambachts-ondernemingen 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 koninklijk besluit van 7 juli 1994 de minister van Binnenlandse Zaken opdraagt de voorwaarden te bepalen waaronder hij plaatsers van brandwerende deuren erkent; dat de minister die voorwaarden vaststelt 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;

4.2.2. Overwegende dat het koninklijk besluit van 7 juli 1994 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 “brandpreventie” 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, refereert 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 7 juli 1994 of het ministerieel besluit van 5 mei 1995 dat van het koninklijk besluit toepassing maakt; dat in die omstandigheden verzoeksters kritiek in het besproken middel, op het gebrek aan overeenstemming van de erkenningsregeling, waarin de besluiten van 7 juli 1994 en 5 mei 1995 voorzien, met de wet van 15 december 1970 op de uitoefening van beroepswerkzaamheden in de kleine en middelgrote handels- en ambachtsondernemingen, zich ten volle opdringt;

4.2.3. 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 tweede alinea van punt 2 van de bijlage 1 bij zijn besluit van 7 juli 1994 de bevoegdheid, die hij zelf moet uitoefenen, heeft overgedragen aan een minister; dat aldus noch de meer vermelde bepalingen van de bijlage 1 bij het koninklijk besluit van 7 juli 1994, noch het ministerieel besluit van 5 mei 1995 stroken met de wet van 15 december 1970;

4.2.4. Overwegende dat het besproken middel gegrond is; dat het de vernietiging verantwoordt van bijlage 1, punt 2, tweede alinea, van het koninklijk besluit van 7 juli 1994, van het ministerieel besluit van 5 mei 1995, en daardoor ook, zoals gezien, van het besluit van 15 maart 1996 van de staatssecretaris voor Veiligheid,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd worden : 1° bijlage 1, punt 2, tweede alinea, 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, 2° het besluit van 5 mei 1995 van de minister van Binnenlandse Zaken tot vaststelling van de voorwaarden en de procedure inzake de erkenning van de plaatsers van brandwerende deuren, en 3° het besluit van 15 maart 1996 van de staatssecretaris van de Veiligheid, toegevoegd aan de minister van Binnenlandse Zaken, houdende de erkenning van plaatsers van brandwerende deuren.

Artikel 2.

Het beroep met nr. A.63.946/XII-657 wordt voor het overige verworpen.

Artikel 3.

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

Artikel 4.

De kosten van de beroepen, bepaald op 198.32 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.