Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

Nr. 84.150 van 16 december 1999

A. 85.318/VI-15.159

In zake : **1. de coöperatieve vennootschap "Architecte-Coopérative Architecten-Cooperatief, afgekort als "AR-CO",**

die woonplaats heeft gekozen bij Mr. Jean-Pierre VERGAUWE, advocaat,
Louizalaan 32 bus 33-34
1050 Brussel,

2. HEMELEERS Bernard,

die woonplaats heeft gekozen bij Mr. Benoît en Mr. Luc CAMBIER, advocaten,
J.-B. Meunierstraat 22
1050 Brussel.

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid.

DE VOORZITTER VAN DE VIe KAMER,

Gezien het op 9 juli 1999 ingediende verzoekschrift, waarbij de CV "AR-CO" en Bernard HEMELEERS, architect, de nietigverklaring vorderen van het koninklijk besluit van 3 mei 1999 betreffende de tijdelijke of mobiele bouwplaatsen, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 11 mei 1999;

Gezien de door de verzoekende partijen op dezelfde dag ingestelde vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van hetzelfde besluit;

Gezien het administratief dossier en de nota met opmerkingen;

Gezien het verslag van mevr. DEBROUX, auditeur bij de Raad van State, opgemaakt op grond van artikel 94 van de algemene procedureregeling;

Gelet op de beschikking van 22 november 1999 waarbij de indiening van het verslag wordt gelast en de partijen worden opgeroepen om te verschijnen op 15 december 1999 om 10 uur;

Gelet op de kennisgeving, aan de partijen, van deze beschikking en van het verslag;

Gezien het verslag van de heer CLOSSET, kamervoorzitter;

Gehoord de opmerkingen van Mr. CAMBIER, loco Mr. VERGAUWE, advocaat, die voor de eerste verzoekende partij verschijnt, van Mr. B. CAMBIER, advocaat, die voor de tweede verzoekende partij verschijnt en van Mr. DE BOCK, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van mevr. DEBROUX, auditeur;

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

Overwegende dat een middel, het eerste van het verzoekschrift tot nietigverklaring, ontleend wordt aan onder meer schending van artikel 3 van de

gecoördineerde wetten op de Raad van State en van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereisten, doordat het ontwerpbesluit niet ter fine van voorafgaand advies is voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State, terwijl "wil men het advies van (deze) afdeling in het geheel niet vragen, men dient te bewijzen dat het ontwerp uiterst dringend is, zodat niet om het advies kan worden verzocht, zelfs niet binnen de verkorte termijn van één maand en evenmin van drie dagen, (en) dat zulks hier zeker niet het geval is, zoals blijkt uit zowel de termijnen waarbinnen de bestreden handeling is uitgevaardigd als uit de behandelde materie en uit de termijn die is vastgesteld voor de inwerkingtreding van de regelgeving"; dat de verzoekende partijen immers wijzen op het volgende :

" 1. de Europese richtlijn die men door middel van het besluit beoogt toe te passen, dateert van 24 juni 1992, dit wil zeggen dat ze bijkans zeven jaar oud is;
2. de rechtsgrond voor de bestreden handeling is een wet die drie jaar oud is (wet van 4 augustus 1993);
3. het enige advies dat de verwerende partij heeft ingewonnen heeft de sociale partners bij de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk ertoe gebracht zich reeds uit te spreken op 15 juli 1998, te weten bijna een jaar vóór de goedkeuring van het besluit in kwestie;
4. het koninklijk besluit houdende opheffing van artikel 28bis, § 4, van het Algemeen Reglement op de Arbeidsbescherming, dat aan de basis zou liggen van de dringende noodzakelijkheid, dateert zelf van 27 maart 1998;
5. het is niet duidelijk waarom het bestreden besluit zijn beoogde doel niet zou hebben kunnen bereiken indien de afdeling wetgeving van de Raad van State om advies was verzocht, zo nodig binnen een verkorte termijn;
6. het koninklijk besluit treedt eerst in werking "op de eerste dag van de derde maand na die van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad"(artikel 65, § 1, van het bestreden besluit)";

dat volgens de verzoekers "daaruit blijkt dat (...) het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State diende te worden ingewonnen vóór de goedkeuring van het bestreden besluit (of) dat het niet-inwinnen van dat advies hoe dan ook niet wettelijk gemotiveerd is";

Overwegende dat de verwerende partij daarop antwoordt dat de voormelde richtlijn 92/57/EG van 24 juni 1992 weliswaar behoorde te worden omgezet in Belgisch recht tegen 31 december 1993, doch "de Belgische overheid heeft vastgesteld dat het wettelijk kader ontbrak, noodzakelijk om de doeleinden van de richtlijn te bereiken, en dat ze daarom een hoofdstuk V over de tijdelijke en mobiele bouwplaatsen heeft opgenomen in het voorontwerp van wet betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk", dat dit voorontwerp is moeten worden voorgelegd aan de Nationale Arbeidsraad, dat deze op 28 september 1993 is geadieerd en zijn advies eerst heeft uitgebracht op 1 december 1994, dat het genoemde voorontwerp is moeten worden aangepast, vervolgens op 17 februari 1995 is voorgelegd aan de Raad van State, die zijn advies heeft uitgebracht op 16 maart 1995, dat deze tekst nogmaals is moeten worden aangepast, dat hij op 14 september 1995 is ingediend bij het Parlement, dat er in dat Parlement over is beraadslaagd en hij daar is goedgekeurd en "de wet van 4 augustus 1996 is geworden"; dat ze daaruit besluit dat, aangezien er vóór de laatstgenoemde datum geen geschikte rechtsgrond voorhanden was, de bij de richtlijn voorgeschreven termijn praktisch gezien onmogelijk in acht is kunnen worden genomen, "waarbij de termijn van twee jaar en negen maanden na de in de richtlijn vermelde datum niet abnormaal (is)"; dat de verwerende partij vervolgens uiteenzet dat men de noodzakelijke uitvoeringsbesluiten heeft moeten uitvaardigen en dat in dat verband "verscheidene belangengroepen geraadpleegd (zijn moeten) worden of zich daarin hebben gemengd, wat het werk van de overheid, die tot een consensus wenste te komen tussen alle betrokken partijen, heeft bemoeilijkt"; dat ze er in dat opzicht op wijst dat het ontwerp van koninklijk besluit op 29 mei 1997 is voorgelegd aan de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk, die zijn advies eerst op 15 juli 1998 heeft uitgebracht; dat de tekst van dat ontwerp op 3 augustus en 17 september

1998 is herwerkt en op 12 november 1998 is voorgelegd aan de juridische studiedienst van het departement, die zijn advies heeft gegeven op 8 februari 1999; dat vervolgens op 22 maart 1999 het kabinet van de Minister, en op 21 april 1999 de administratie van de arbeidsveiligheid nog wijzigingen hebben moeten aanbrengen in het ontwerp "om de doeleinden van de richtlijn zo correct mogelijk te bereiken", maar dat verscheidene Lid-Staten van de Europese Unie intussen "verscheidene rechtsinstrumenten uitgewerkt hadden die even gedetailleerd zijn als de Belgische wetgeving", zodat "aangezien Belgische aannemers vaak in het buitenland werken", en daar "de concurrentie met de naburige landen in gevaar kon worden gebracht", daar rekening mee diende te worden gehouden" en "onverwijld de geschikte wetgeving diende te worden vastgesteld", wat de Belgische overheid ertoe heeft gebracht "geen advies aan de Raad van State te vragen"; dat ze er in dat verband op wijst dat zelfs een advies binnen drie dagen niet kon worden overwogen, temeer daar het in het kader van die procedure aangevoerde verzoek om spoedbehandeling volgens de Raad van State moet beantwoorden aan dezelfde voorwaarden als de dringende noodzakelijkheid zonder meer"; dat zij bovendien betoogt dat "het feit dat het koninklijk besluit voorziet in een termijn van drie maanden voordat het in werking treedt, niet in strijd is met het beginsel van de dringende noodzakelijkheid, aangezien een behoorlijke tenuitvoerlegging van het (bestreden) besluit afhing van de inachtneming van een bepaalde termijn" en aangezien "een evenwicht diende te worden gevonden tussen het beginsel van de dringende noodzakelijkheid enerzijds en de rechtszekerheid anderzijds"; dat daar naar haar mening uit volgt dat "de motivering van de dringende noodzakelijkheid relevant is, aangezien ze de redenen opgeeft waarom de richtlijn in België eerst is omgezet vijf jaar en vijf maanden na de vervaldatum (waarvan twee jaar en acht maanden dienen te worden afgetrokken wegens een niet-deugdelijke rechtsgrond)", dat "de Belgische

overheid redelijke termijnen in acht genomen heeft om te komen tot een koninklijk besluit dat de richtlijn volledig toepasselijk maakt" en dat "het feit dat niet is verzocht om het advies van de Raad van State (...) niet te wijten is aan" een fout van de Belgische overheid, maar "veeleer (...) aan de noodzaak om de concurrentie van de Belgische aannemers ten opzichte van die van de andere Europese landen veilig te stellen";

Overwegende dat krachtens artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, ontwerpen van reglementaire besluiten niet ter fine van advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State hoeven te worden voorgelegd in met bijzondere redenen omklede spoedeisende gevallen";

Overwegende dat het bestreden besluit in dit geval gemotiveerd wordt als volgt :

" Gelet op de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, gewijzigd bij de wetten van 13 februari 1998, 28 februari 1999 en 5 maart 1999;
Gelet op de achtste bijzondere richtlijn 92/57/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 24 juni 1992 betreffende de minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid voor tijdelijke en mobiele bouwplaatsen.
Gelet op het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming (...)
Gelet op de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op artikel 3, § 1, vervangen bij de wet van 4 juli 1989 en gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996;
Gelet op de dringende noodzakelijkheid;
(...)
Overwegende dat de in aanhef vermelde richtlijn slechts in Belgisch recht kon omgezet worden, nadat hiertoe een gepaste wettelijke basis was tot stand gekomen; dat dit gebeurd is door de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk;

Overwegende dat een gepaste uitvoering een brede consultatie van de sociale partners in de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk vereiste;

dat deze Raad zijn advies heeft gegeven op 15 juli 1998;

Overwegende dat inmiddels in het kader van een geheel van maatregelen betreffende het beleid inzake het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk de bepalingen van een artikel 28bis, § 4 van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming werden opgeheven bij besluit van 27 maart 1998; dat evenwel sindsdien op bouwplaatsen de bescherming van werknemers voortvloeiend uit de verplichting tot samenwerking tussen hun respectievelijke werkgevers, tot coördinatie van hun activiteiten en tot wederzijdse uitwisseling van informatie, niet meer het voorwerp kan uitmaken van dwangmaatregelen; dat het derhalve dringend noodzakelijk is maatregelen te nemen om aan deze leemte te verhelpen;

Overwegende dat de in aanhef vermelde richtlijn in de buurlanden van België reeds werd omgezet in de nationale wetgeving; dat zeer frequent Belgische aannemers met hun werknemers activiteiten verrichten in deze buurlanden en vice versa; dat, om deze aannemers toe te laten op voet van gelijkheid te werken met de aannemers uit deze buurlanden, het derhalve noodzakelijk is zonder uitstel een aangepaste nationale wetgeving tot stand te brengen;
(...)";

Overwegende dat zonder dat er grond is om na te gaan of in die motivering, waarin verzuimd wordt in herinnering te brengen dat de voormelde richtlijn 92/57/EEG krachtens artikel 14, 1, eerste alinea, uiterlijk op 31 december 1993 diende te zijn omgezet in de wetgeving van de Lid-Staten, er impliciet van uit is kunnen worden gegaan dat het overschrijden van die termijn met bijna zes jaar niet onredelijk was, noch of de tijd die de uitvoerende macht erover heeft gedaan om de wetgeving die als rechtsgrond moest dienen voor het bestreden besluit te laten aanpassen en om de sociale partners te raadplegen gerechtvaardigd was, het volstaat erop te wijzen dat enerzijds in de genoemde motivering geen duidelijk, op omstandige wijze uiteengezet gegeven te vinden is dat de aangevoerde dringende noodzakelijkheid zou kunnen rechtvaardigen en anderzijds geen van de aangevoerde redenen hoe dan ook raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State

onmogelijk maakte, al was het binnen de beperkte termijnen waarin artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voorziet;

Overwegende dat voor de periode na het op 15 juli 1998 door de Hoge Raad voor Preventie en Bescher-ming op het Werk uitgebrachte advies, zeer in het algemeen enerzijds zonder enige andere uitleg wordt aangevoerd dat "het dringend noodzakelijk is maatregelen te nemen om ... (de) leemte te verhelpen" die ontstaan was door de opheffing van artikel 28bis, § 4, van het Algemeen Regelement op de Arbeidsbescherming van 27 maart 1998 en anderzijds, zonder enige verduidelijking wordt gesteld, dat aangezien de richtlijn "in de buurlanden van België" reeds was omgezet in de nationale wetgeving, het noodzakelijk was "zonder uitstel een aangepaste nationale wetgeving tot stand te brengen" om Belgische aannemers die met hun werknemers activiteiten in deze buurlanden verrichten, in staat te stellen "op voet van gelijkheid te werken met de aannemers uit deze buurlanden";

Overwegende bovendien dat van 15 juli 1998 tot 3 mei 1999, negen en een halve maand zijn verlopen die het gerust mogelijk maakten het advies van de afdeling wetgeving in te winnen; dat trouwens uit het dossier blijkt dat het welbewust is dat de verwerende partij ervan afgezien heeft het advies van de Raad van State in te winnen; dat er immers op wordt gewezen dat, zoals blijkt uit het administratief dossier, drie maanden na het herwerken van de tekst, op 17 augustus 1998, het kabinet van de minister, om rekening te houden met het voormelde advies van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk, in een op 12 november 1998 aan de directeur-generaal van de studiën van het departement gerichte nota deze verzocht de ontworpen tekst te onder-zoeken en daaromtrent een advies te geven omdat de Raad van State overbelast was ("gezien de overbelasting van de Raad van State") en dat in de Ministerraad was besloten

het advies van de Raad van State niet in te winnen ("zonder het advies van de Raad van State af te wachten of te vragen"); dat het genoemde directoraat-generaal het advies waarom het was verzocht heeft uitgebracht op 8 februari 1999, te weten binnen bijna twee maanden; dat de afdeling wetgeving, zelfs "overbelast", zo'n advies behoorde te geven binnen één maand en zelfs binnen drie dagen; dat daarenboven van 8 februari tot 3 mei 1999 nog bijna drie maanden zijn verlopen gedurende welke de Raad van State, de natuurlijke adviseur van de regering, gerust het advies had kunnen uitbrengen dat noodzakelijk was voor de laatste aanpassing van de tekst om de doeleinden van de richtlijn op correcte wijze te verwerkelijken en na te gaan of er voldoende rechtsgrond was;dat ten slotte de wet van 4 augustus 1996, die de rechtsgrond vormt van het bestreden besluit en waaraan dit besluit uitvoering beoogt te verlenen, eerst in werking is gesteld bij het koninklijk besluit van 28 juni 1999; dat een wetsbepaling, niettegenstaande de terugwerking die eraan wordt verleend wat de bindende kracht ervan betreft, noodzakelijkerwijze van kracht moet zijn alvorens een besluit kan worden uitgevaardigd ter uitvoering ervan; dat het advies van de afdeling wetgeving bijgevolg nog kon worden ingewonnen gedurende bijkans twee maanden alvorens het besluit kon worden vastgesteld; dat daaruit volgt dat de motivering van de dringende noodzakelijkheid in het bestreden besluit niet deugdelijk is en niet voldoet aan het bepaalde in artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; dat het niet inwinnen van het advies van de laatstgenoemde de rechtmatigheid aantast van de bestreden regelgeving omdat niet is voldaan aan een substantieel vormvereiste; dat het middel dus kennelijk gegrond is in zoverre het ontleend wordt aan schending van de genoemde wetsbepaling; dat er geen grond is om dat middel te onderzoeken in zoverre het andere bepalingen aanvoert, noch de overige middelen van het verzoekschrift te ontleden;

Overwegende dat het bestreden besluit gewijzigd is bij het koninklijk besluit van 4 augustus 1999, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 14 augustus 1999; dat dit wijzigend koninklijk besluit ter wille van de rechtszekerheid vernietigd moet worden;

Overwegende dat de vordering tot schorsing doelloos wordt; dat er geen grond meer is om uitspraak te doen over die vordering,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd worden :

1. Het koninklijk besluit van 3 mei 1999 betreffende de tijdelijke of mobiele bouwplaatsen, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 11 mei 1999;

2. Het koninklijk besluit van 4 augustus 1999 tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 mei 1999 betreffende de tijdelijke of mobiele bouwplaatsen, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 14 augustus 1999.

Artikel 2.

Er is geen grond meer om uitspraak te doen over de vordering tot schorsing.

Artikel 3.

Dit arrest zal bij uittreksel worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Artikel 4.

De kosten, bepaald op 14.000 frank, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de VIe kamer, op zestien december 1900 negenennegentig door :

de HH. CLOSSET, kamervoorzitter,
HARMEL, griffier.

De Griffier, **De Voorzitter,**

P. HARMEL. **Ch.-L. CLOSSET.**

**VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.**