

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 129.615 du 23 mars 2004

A. 63.946/XII-657

A. 64.326/XII-658

En cause : l'ASBL ASSOCIATION ROYALE DES MAÎTRES
MENUISIERS DE BRUXELLES ET HAL-VILVORDE,
ayant élu domicile chez
Me B. Biesemans, avocat,
ayant son cabinet à Bruxelles,
rue de la Belle au Bois dormant 29, bte 1

contre :

- I. l'ÉTAT BELGE, représenté par :
 - 1. le Ministre de l'Intérieur,
 - 2. le Ministre de la Mobilité,
 - 3. le Ministre de la Politique scientifique,
 - 4. le Ministre de l'Emploi,
- II. l'ÉTAT BELGE, représenté par
le Ministre de l'Intérieur.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 2 juin 1995 par laquelle l'ASBL Association royale des maîtres menuisiers de Bruxelles et Hal-Vilvorde demande l'annulation de "l'arrêté royal du 7 juillet 1994 fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion, auxquelles les bâtiments nouveaux doivent satisfaire, au moins des dispositions de l'alinéa 2 du point 2 Définitions relatives à la réaction au feu de l'annexe 1 (Terminologie) de l'arrêté royal précité qui a été publié au Moniteur belge du 26 avril 1995" (affaire n/ A.63.946/XII-657, dénommée ci-après la "première affaire");

Vu la requête introduite le 30 juin 1995 par laquelle l'ASBL Association royale des maîtres menuisiers de Bruxelles et Hal-Vilvorde

demande l'annulation de "l'arrêté ministériel du 5 mai 1995 fixant les conditions et la procédure d'agrément des placeurs de portes résistant au feu qui a été publié au Moniteur belge du 25 mai 1995" (affaire n/ A.64.326/XII-658, dénommée ci-après la "seconde affaire");

Vu l'arrêt n/ 57.454 du 10 janvier 1996 dans l'affaire A.63.946/XII-657, rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué;

Vu l'arrêt n/ 57.455 du 10 janvier 1996 dans l'affaire A.64.326/XII-658, rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué;

Vu les mémoires en réponse et en réplique;

Vu le rapport de M. J. STEVENS, auditeur;

Vu l'ordonnance du 31 décembre 1997 joignant les affaires;

Vu l'ordonnance du 31 décembre 1997 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et des dossiers;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 4 septembre 2003 fixant l'affaire à l'audience du 21 octobre 2003;

Entendu M. J. LUST, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me E. De Kinder, avocat, loco Me B. Biesemans, avocat, qui comparaît pour la requérante, et Me H. Vermeire, avocat, loco Me P. Devers, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. J. Stevens, premier auditeur, en son avis contraire;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

1. Considérant que l'article 2 de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances, remplacé par la loi du 22 mai 1990, charge le Roi de déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les normes de prévention de base communes à une ou plusieurs catégories de constructions, indépendamment de leur destination; que sous référence à cette disposition, est adopté le 7 juillet 1994 l'arrêté royal fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion, auxquelles les bâtiments nouveaux doivent satisfaire (M.B. du 26 avril 1995); que cinq annexes sont jointes à cet arrêté; que l'annexe 1 "Terminologie" dispose à l'alinéa 2 du point 2 "Définitions relatives à la résistance au feu" :

"En ce qui concerne les portes, leur Rf est attestée par la marque BENÖR-ATG. Elles devront être placées par des placeurs agréés par Notre Ministre de l'Intérieur selon la procédure et les conditions qu'il détermine";

Considérant que, par arrêté du 5 mai 1995, le Ministre de l'Intérieur fixe les conditions et la procédure d'agrément des placeurs de portes résistant au feu (M.B. du 25 mai 1995); qu'à l'article 2, l'arrêté ministériel prescrit entre autres que les portes Rf ne peuvent être installées que par des placeurs agréés et que l'agrément est octroyé par le Ministre de l'Intérieur sur l'avis motivé d'un organisme de certification; aux articles 5 et 6, il fixe respectivement les conditions que les placeurs de portes doivent remplir pour être agréés et les éléments minimums que leur programme de formation doit comporter et, à l'article 8, il dispose que les placeurs agréés doivent se soumettre à un contrôle périodique de leurs activités, à la suite duquel le Ministre de l'Intérieur peut retirer l'agrément;

2. Considérant que, le 15 mars 1996, le Secrétaire d'État à la Sécurité, adjoint au Ministre de l'Intérieur - actuellement : le Ministre de l'Intérieur - agrée un certain nombre de placeurs de portes résistant au feu pour une période de cinq ans (M.B. du 13 avril 1996); que cet agrément trouve son fondement déterminant et immédiat dans les dispositions précitées de l'arrêté royal du 7 juillet 1994 et dans l'arrêté ministériel du 5 mai 1995;

Considérant que l'annulation éventuelle des dispositions précitées de l'arrêté royal et de l'arrêté ministériel priverait l'agrément du 15 mars 1996 de ses effets et de son objet et, par voie de conséquence, devrait normalement emporter son annulation dans la mesure où il entrerait valablement dans le champ de compétence du Conseil d'État; qu'à cette fin la requérante pouvait introduire une nouvelle requête ou étendre son recours contre l'arrêté royal du 7 juillet 1994 et l'arrêté ministériel du 5 mai 1995; que c'est ce qu'elle a fait lors de la première occasion qui s'est présentée dans le cadre de la procédure dans la première affaire; que l'extension est recevable;

3. Considérant que sous l'intitulé "De l'intérêt", les mémoires en réponse introduits dans les deux affaires soulèvent l'irrecevabilité au motif que l'intérêt de la requérante n'est qu'indirect dès lors que ce sont les membres individuels qui sont concernés par la réglementation attaquée et que la requérante représente uniquement les maîtres menuisiers de Bruxelles et Hal-Vilvorde, alors que l'arrêté attaqué est applicable dans tout le pays; que dans la première affaire, la partie défenderesse ajoute en outre que la requérante n'invoque pas de moyens contre les dispositions de l'arrêté royal attaqué autres que celles de l'alinéa 2 du point 2 de l'annexe 1, si bien que le recours est irrecevable en ce qui concerne ces autres dispositions;

Considérant, en ce qui concerne l'intérêt dans les deux affaires, que la requérante a entre autres pour but, selon ses statuts, de garantir et de défendre les intérêts professionnels, moraux et matériels de ses membres; que les arrêtés attaqués des 7 juillet 1994 et 5 mai 1995 prévoient qu'un agrément sera désormais requis pour le placement de portes résistant au feu; qu'ils sont dès lors de nature à porter préjudice aux intérêts professionnels des menuisiers; que les recours en annulation s'inscrivent dès lors dans le cadre de la défense de l'intérêt collectif que la requérante s'est fixé comme objectif; qu'il est indifférent à cet égard que les arrêtés sont également susceptibles de porter préjudice à d'autres menuisiers que ceux de Bruxelles et Hal-Vilvorde et même, éventuellement, aux intérêts d'autres catégories professionnelles; que la requérante justifie de l'intérêt requis en droit;

Considérant, en ce qui concerne l'objet du recours dans la première affaire, que si la requérante confirme dans le mémoire en réplique qu'elle "s'oppose uniquement à l'arrêté attaqué dans la mesure où il porte préjudice aux intérêts collectifs de ses membres", elle se demande néanmoins s'il est effectivement possible

de limiter l'annulation aux dispositions de l'annexe 1 de cet arrêté, désignées dans la requête, qui sont préjudiciables aux membres de son groupe cible; que les doutes de la requérante sont sans fondement; que les dispositions visées ne sont pas indissociables du reste de l'arrêté royal et des annexes; qu'elles peuvent en être détachées;

Considérant que l'objet du recours dans la première affaire est limité aux dispositions de l'annexe 1 de l'arrêté royal, point 2, alinéa 2; que les exceptions sont rejetées pour le surplus;

4.1.1. Considérant que la requérante invoque dans un premier moyen dans les deux affaires que les arrêtés ne peuvent pas disposer légalement que les portes Rf ne peuvent être installées que par des placeurs agréés et que la procédure et les conditions de cet agrément sont fixées par le Ministre de l'Intérieur, dès lors que le placement de ces portes relève des activités professionnelles d'entrepreneur menuisier-charpentier, que ces activités sont réglementées et que les modalités et les conditions de leur exercice sont définies dans la réglementation concernant l'accès à la profession, notamment dans la loi du 15 décembre 1970 sur l'exercice des activités professionnelles dans les petites et moyennes entreprises du commerce et de l'artisanat et dans l'arrêté royal du 2 décembre 1960 instaurant des conditions d'exercice de l'activité professionnelle d'entrepreneur menuisier-charpentier dans les petites et moyennes entreprises du commerce et de l'artisanat;

4.1.2. Considérant qu'il est répliqué en substance dans les mémoires en réponse que l'arrêté ministériel du 5 mai 1995 dispose expressément que les placeurs de portes doivent satisfaire à la loi du 15 décembre 1970 et que rien n'empêche l'autorité d'imposer des conditions plus strictes en matière de sécurité, de santé, d'ordre public, etc., que celles fixées par la réglementation sur l'accès à la profession en général;

4.1.3. Considérant que, dans les mémoires en réplique, la requérante répète que l'arrêté attaqué soumet l'exercice d'une partie de l'activité professionnelle réglementée de l'entrepreneur menuisier-charpentier, notamment l'installation de portes résistant au feu, à de nouvelles conditions dont les modalités sont "de surcroît" fixées par arrêté ministériel et qu'à supposer qu'il faille prévoir des conditions plus strictes en matière de prévention contre l'incendie, il fallait de toute façon déjà

remplir les conditions prescrites par la loi du 15 décembre 1970 ou prescrire leur respect;

4.1.4. Considérant que la partie défenderesse soulève encore dans le dernier mémoire que l'article 2 de la loi du 30 juillet 1979 est désigné comme fondement juridique de l'arrêté royal du 7 juillet 1994, que la notion de "construction" qui y est utilisée ne peut être dissociée de l'activité humaine "consistant à réaliser ou parachever la construction", que l'article 2 de la loi du 15 décembre 1970 habilite le Roi à instaurer des conditions supplémentaires "applicables à un secteur déterminé", que l'arrêté royal attaqué du 7 juillet 1994 ne se limite pas à un secteur déterminé, mais concerne un élément de la construction, la porte, quels que soient les matériaux qui la compose, que l'arrêté royal n'a violé la loi du 15 décembre 1970 à aucun égard, que, dès lors, l'arrêté ministériel du 5 mai 1995, pris en exécution de l'arrêté précité, n'a pas non plus limité l'accès à la profession d'entrepreneur menuisier-charpentier, que les dispositions attaquées doivent être lues "en tenant compte de l'ensemble de la réglementation en matière de prévention", qu'en son article 1^{er}, la loi du 30 juillet 1979 donne une définition très large du secteur de la prévention, que l'arrêté royal du 7 juillet 1994 reste scrupuleusement dans le cadre de ce champ d'application étendu en exigeant que les portes résistant au feu empêchent l'extension de l'incendie pendant un certain temps, que les portes résistant au feu ne peuvent pas remplir ce rôle si elles n'ont pas été installées suivant des conditions strictement définies, que ce rôle consiste à assurer la sécurité publique, qu'avant l'adoption des arrêtés attaqués, les services d'incendie ont constaté à maintes reprises que les portes ignifuges n'étaient pas installées correctement, raison pour laquelle le Roi a chargé le Ministre de l'Intérieur de fixer des conditions d'agrément pour les placeurs de portes résistant au feu;

4.2.1. Considérant que la profession d'entrepreneur menuisier-charpentier est réglementée conformément à la loi du 15 décembre 1970 sur l'exercice des activités professionnelles dans les petites et moyennes entreprises du commerce et de l'artisanat; que les conditions d'exercice de l'activité professionnelle sont fixées par l'arrêté royal du 2 décembre 1960 instaurant des conditions d'exercice de l'activité professionnelle d'entrepreneur menuisier-charpentier dans les petites et moyennes entreprises du commerce et de l'artisanat; que l'entrepreneur menuisier-charpentier doit disposer d'un certificat d'accès à la profession attestant de la connaissance requise, entre autres en ce qui concerne la suspension de portes en bois au moyen de

charnières; que l'arrêté royal du 7 juillet 1994 charge le Ministre de l'Intérieur de fixer les conditions d'agrément des placeurs de portes résistant au feu; que le ministre fixe ces conditions à l'article 5 de son arrêté du 5 mai 1995; que cet article dispose entre autres qu'il faut suivre une formation qui, selon l'article 6 de l'arrêté, concerne également le placement de portes Rf, les portes Rf en bois n'étant pas exclues; que des conditions supplémentaires d'exercice de la profession et d'accès à celle-ci sont ainsi imposées à l'entrepreneur menuisier-charpentier; que la circonstance que les conditions ne sont pas uniquement limitées au "secteur du bois", mais valent "également pour d'autres placeurs que les menuisiers-charpentiers", n'y enlève rien;

4.2.2. Considérant que l'arrêté royal du 7 juillet 1994 recherche expressément son fondement juridique dans la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances, notamment dans son article 2, remplacé par la loi du 22 mai 1990; que cet article habilite le Roi à déterminer "les normes de prévention de base communes à une ou plusieurs catégories de constructions, indépendamment de leur destination"; que, toutefois, une chose est de prévoir des normes de prévention de base communes à des constructions, en ce compris éventuellement des normes concernant le placement de portes ignifuges, une autre est d'instaurer un régime d'agrément pour les placeurs de ces portes;

Considérant que force est de constater, avec la partie défenderesse, que la définition de la portée de la "prévention des incendies", figurant à l'article 1^{er} de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances, est très large; que, néanmoins, l'élaboration d'un système d'agrément des placeurs de portes résistant au feu, vu notamment la limitation de la liberté du commerce et de l'industrie qui en résulte, est déjà excessive pour encore pouvoir être jugée conciliable avec le pouvoir de fixer "les normes de prévention de base communes à une ou plusieurs catégories de constructions"; que de toute façon, aucune référence, même vague, à un tel système d'agrément ne se retrouve dans les travaux préparatoires de l'article 2 précité; qu'initialement, il était uniquement question, à l'article 3 de la loi, de prescriptions à fixer par le Roi relatives aux matériaux employés, aux dimensions des locaux et des sorties, à la disposition des sorties de secours et au nombre maximal de personnes qui peuvent se trouver dans les établissements; que cet énoncé, qui ne fait que confirmer qu'une mesure telle que

le régime d'agrément susmentionné est exclue, a certes été remplacé par la loi du 22 mai 1990, mais simplement pour se conformer aux arrêts de la Cour d'arbitrage n/ 40 du 15 octobre 1987, n/ 41 du 21 novembre 1987 et n/ 49 du 10 mars 1998, en ce qui concerne la délimitation des compétences de l'autorité fédérale, des communautés et des régions (*Doc. parl.*, Chambre, 1988-1989, n/ 910/1, pp. 1-2).

Considérant que la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances, ne peut donc constituer le fondement de l'arrêt royal du 7 juillet 1994 ou de son arrêté ministériel d'exécution du 5 mai 1995; que dans ces circonstances, la critique formulée par la requérante dans le moyen à l'examen concernant la non-conformité du régime d'agrément, prévu par les arrêts des 7 juillet 1994 et 5 mai 1995, à la loi du 15 décembre 1970 sur l'exercice des activités professionnelles dans les petites et moyennes entreprises du commerce et de l'artisanat, s'impose pleinement;

4.2.3. Considérant qu'à l'époque où les décisions attaquées furent adoptées, la loi du 15 décembre 1970 prescrivait en son article 2 que le Roi peut, à la demande d'une ou de plusieurs fédérations professionnelles intéressées et après avis du Conseil supérieur des Classes moyennes, instaurer des conditions pour l'exercice d'activités appartenant au secteur représenté par ces fédérations, qu'il peut le faire sur proposition du Ministre des Classes moyennes, dans les secteurs pour lesquels il n'existe pas de fédération compétente et que les conditions susceptibles d'être imposées portent sur les connaissances de gestion et les connaissances professionnelles; que les §§ 7 et 8 de l'article 3 disposaient respectivement que lorsqu'une profession a été réglementée, le Roi peut, en tout temps, modifier l'arrêt de réglementation la concernant en vue d'assurer la coordination imposée par les traités internationaux et que le Roi peut, après consultation du Conseil supérieur des Classes moyennes, modifier un arrêté de réglementation pour remédier aux difficultés d'accès constatées dans la profession en cause, sans toutefois que la modification ne puisse avoir pour effet d'étendre la définition ou de rendre plus sévères les conditions fixées par cet arrêté;

Considérant que conformément à la loi, il appartenait ainsi au Roi de prévoir le cas échéant les conditions supplémentaires d'exercice de la profession ou d'accès à la profession pour les entrepreneurs menuisiers-charpentiers; qu'il

n'apparaît pas, pas plus qu'il n'est allégué, que le Roi aurait appliqué les articles précités ou même qu'Il se serait trouvé dans les conditions de le faire; qu'au contraire, en vertu de l'alinéa 2 du point 2 de l'annexe 1 de son arrêté du 7 juillet 1994, Il a délégué à un ministre la compétence qu'Il doit exercer lui-même; qu'ainsi ni les dispositions précitées de l'annexe 1 de l'arrêté royal du 7 juillet 1994, ni l'arrêté ministériel du 5 mai 1995 ne sont conformes à la loi du 15 décembre 1970;

4.2.4. Considérant que le moyen examiné est fondé; qu'il justifie l'annulation de l'annexe 1, point 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 7 juillet 1994, de l'arrêté ministériel du 5 mai 1995 et, par voie de conséquence, également, comme on l'a vu, de l'arrêté du Secrétaire d'État à la Sécurité du 15 mars 1996,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés : 1/ l'annexe 1, point 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 7 juillet 1994 fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion, auxquelles les bâtiments nouveaux doivent satisfaire, 2/ l'arrêté du Ministre de l'Intérieur du 5 mai 1995 fixant les conditions et la procédure d'agrément des placeurs de portes résistant au feu et 3/ l'arrêté du Secrétaire d'État à la Sécurité, adjoint au Ministre de l'Intérieur, du 15 mars 1996 portant agrément de placeurs de portes résistant au feu.

Article 2.

Le recours n/ A.63.946/XII-657 est rejeté pour le surplus.

Article 3.

Le dispositif du présent arrêt sera publié dans les mêmes formes que les décisions annulées.

Article 4.

Les dépens des recours, liquidés à la somme de 198,32 euros, sont mis à la charge de l'État belge.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le vingt-trois mars 2004, par la XIIe chambre, composée de :

MM. D. VERBIEST,	président de chambre,
J. LUST,	conseiller d'État,
G. VAN HAEGENDOREN,	conseiller d'État,
Mme S. DOMS,	greffier.

Le greffier,

Le président,

S. DOMS

D. VERBIEST

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.