

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 84.150 du 16 décembre 1999

A.85.318/VI-15.159

En cause : **1. la Société Coopérative**
 "Architecte-Coopérative-
 Architekten-Cooperatief,
 en abrégé "AR-CO",
 ayant élu domicile chez
 Me Jean-Pierre VERGAUWE, avocat,
 avenue Louise 32 bte 33-34
 1050 Bruxelles,
 2. HEMELEERS Bernard,
 ayant élu domicile chez
 Mes Benoît et Luc CAMBIER, avocats,
 rue J.B. Meunier 22
 1050 Bruxelles.

contre :

l'Etat belge, représenté par le
Ministre de l'Emploi et du Travail.

LE PRESIDENT DE LA VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 juillet 1999 par la
S.C. "AR-CO" et Bernard HEMELEERS, architecte, qui deman-
dent l'annulation de l'arrêté royal du 3 mai 1999 concer-
nant les chantiers temporaires ou mobiles, publié au
Moniteur belge le 11 mai 1999;

Vu la requête introduite le même jour par les
mêmes requérantes, tendant à la suspension de l'exécution
du même arrêté;

Vu le dossier administratif et la note d'observations;

Vu le rapport de M^{me} DEBROUX, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 94 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 22 novembre 1999 ordonnant le dépôt du rapport et convoquant les parties à comparaître le 15 décembre 1999 à 10.00 heures;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

Rapport fait par M. CLOSSET, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me CAMBIER, loco Me VERGAUWE, avocat, comparaissant pour la première partie requérante, Me B. CAMBIER, avocat, comparaissant pour la deuxième partie adverse et Me DE BOCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DEBROUX, auditeur;

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

Considérant qu'un moyen, le premier de la requête en annulation, est pris, notamment, de la violation de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, en ce que le projet d'arrêté n'a pas été soumis à l'avis préalable de la Section de législation du Conseil d'Etat, alors que "pour pouvoir se passer totalement de l'avis de (cette) Section (...), il faut établir que le projet revêt un caractère d'extrême urgence empêchant de solliciter l'avis même dans le délai abrégé de un mois,

voire de trois jours, (et) que tel n'est assurément pas le cas en l'espèce comme le démontrent tant les délais mis à prendre l'acte attaqué que la matière traitée et le délai mis pour l'entrée en vigueur du texte"; que les requérants observent qu'en effet :

" 1. la directive européenne dont l'arrêté entend faire application date du 24 juin 1992, c'est-à-dire qu'elle remonte à près de sept années;
2. la base légale qui sert de fondement à l'acte attaqué est une loi qui remonte à 3 ans (loi du 4 août 1996);
3. la seule consultation à laquelle la partie adverse a recouru a conduit les partenaires sociaux au Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail à se prononcer dès le 15 juillet 1998, soit près d'un an avant l'adoption de l'arrêté en cause;
4. l'arrêté royal abrogeant l'article 28 bis, § 4 du Règlement général pour la protection du travail qui serait à l'origine de l'urgence, date, lui-même, du 27 mars 1998;
5. on ne voit pas pourquoi l'objectif recherché par l'acte attaqué n'aurait pu être atteint si la Section de législation du Conseil d'Etat avait été consultée, au besoin dans un délai abrégé;
6. l'arrêté royal n'entre en vigueur que "le 1^{er} jour du troisième mois suivant celui de sa publication au Moniteur belge" (article 65, § 1^{er} de l'acte attaqué);
que, selon les requérants, "il en résulte que (...) la Section de législation du Conseil d'Etat devait être consulté avant l'adoption de l'acte attaque (ou) qu'en tout cas, sa non consultation n'est pas légalement motivée";

Considérant que la partie adverse rétorque que, si la directive 92/57/CEE du 24 juin 1992 précitée devait être transposée en droit belge pour le 31 décembre 1993, "l'autorité belge a constaté que le cadre législatif nécessaire à rencontrer les objectifs de la directive n'était pas présent, (ce) pourquoi (elle) a inclus un chapitre V sur les chantiers temporaires et mobiles dans l'avant-projet de loi relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail", que cet avant-projet a dû être soumis au Conseil national du travail, que celui-ci a été saisi le 28 septembre 1993 et n'a rendu son avis que le 1^{er} décembre 1994, que ledit avant-projet a dû être adapté, soumis ensuite le 17 février 1995 au

Conseil d'Etat qui a rendu son avis le 16 mars 1995, que ce texte a une nouvelle fois dû être adapté, qu'il a été déposé au Parlement le 14 septembre 1995, y a été discuté, adopté et "est devenu loi le 4 août 1996"; qu'elle en conclut que, puisqu'avant cette dernière date il n'existait pas de base légale adéquate, il y a eu impossibilité matérielle de respecter le délai imposé par la directive, "le délai de deux ans et neuf mois après la date visée dans la directive n'(étant) pas anormal"; que la partie adverse expose ensuite qu'il a fallu prendre les arrêtés d'exécution nécessaires et qu'à cet égard, "plusieurs groupes d'intérêts ont (dû être) consultés ou sont intervenus, ce qui n'a pas facilité le travail de l'administration qui voulai(t) arriver à un consensus entre toutes les parties concernées"; qu'elle observe, à cet égard, que le projet d'arrêté royal a été soumis le 29 mai 1997 au Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail qui n'a rendu son avis que le 15 juillet 1998, que le texte de ce projet remanié les 3 août et 17 septembre 1998 a été soumis le 12 novembre 1998 au service d'études juridiques du Département qui a rendu son avis le 8 février 1998, qu'ensuite le cabinet du Ministre, le 22 mars 1999, et l'administration de la sécurité du travail, le 21 avril 1999, ont encore dû apporter des modifications au projet "afin de rencontrer le plus correctement possible les objectifs de la directive", mais qu'entre-temps plusieurs Etats membres de l'Union européenne avaient "mis au point plusieurs instruments juridiques qui sont aussi détaillés que la législation belge", de sorte que, "puisque les entrepreneurs belges travaillent souvent à l'étranger" et puisque "la concurrence avec les pays voisins pouvait être mise en danger", il fallait en tenir compte et "prendre sans délai la législation adéquate", ce qui a déterminé l'autorité belge à "passer outre à la demande d'avis au Conseil d'Etat"; qu'elle observe, à cet égard, que "même un avis dans les trois jours n'était pas envisageable, d'autant plus que l'urgence invoquée dans le cadre de cette procédure doit, selon le Conseil d'Etat, répondre

aux mêmes conditions que l'urgence tout court"; qu'elle soutient, par ailleurs, que "le fait que l'arrêté royal prévoit un délai de trois mois avant son entrée en vigueur n'est pas contraire au principe de l'urgence puisqu'une bonne exécution de l'arrêté (attaqué) était tributaire du respect d'un certain délai" et puisqu'il fallait "trouver un équilibre entre le principe de l'urgence d'une part et la sécurité juridique d'autre part"; que, selon elle, il s'ensuit que "la motivation de l'urgence est pertinente puisqu'elle met en évidence les raisons pour lesquelles la directive n'a été transposée en Belgique que cinq ans et cinq mois après la date de l'échéance (dont il faut retirer deux ans et huit mois suite à une base juridique non adéquate)", que "l'autorité belge a respecté des délais raisonnables afin d'arriver à un arrêté royal qui rend(e) la directive tout à fait applicable" et que "le fait de ne pas demander l'avis au Conseil d'Etat trouvait (...) sa base", non dans une faute de l'autorité belge, mais "plutôt (...) dans la nécessité de préserver la concurrence des entrepreneurs belges vis à vis de ceux des autres pays européens";

Considérant qu'en vertu de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 12 janvier 1973, les projets d'arrêtés réglementaires peuvent ne pas être soumis à l'avis de la section de législation de ce Conseil dans "les cas d'urgence spécialement motivés";

Considérant qu'en l'espèce, l'arrêté attaqué porte la motivation suivante :

" Vu la loi du 4 août 1996 concernant le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, modifiée par les lois des 13 février 1998, 28 février 1999 et 5 mars 1999;
Vu la huitième directive particulière 92/57/CEE du Conseil des Communautés européennes du 24 juin 1992 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé à mettre en oeuvre sur les chantiers temporaires ou mobiles;
Vu le Règlement général pour la protection du travail (...);

Vu les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, notamment l'article 3, § 1^{er}, remplacé par la loi du 4 juillet 1989 et modifié par la loi du 4 août 1996;

Vu l'urgence;

(...)

Considérant que la directive mentionnée dans le préambule ne savait être transposée en droit belge qu'après la mise en place d'une base légale adaptée à cet effet; que ceci a été réalisé par la loi du 4 août 1996 concernant le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail;

Considérant qu'une exécution adéquate nécessitait une large consultation des partenaires sociaux au Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail; que ce Conseil a rendu son avis le 15 juillet 1998;

Considérant qu'entre-temps les dispositions de l'article 28 bis, § 4 du Règlement général pour la protection du travail ont été abrogées par l'arrêté royal du 27 mars 1998 dans le cadre d'un ensemble de mesures relatives à la politique du bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail; que depuis lors, la protection des travailleurs découlant de l'obligation de collaboration entre leurs employeurs respectifs, de coordination de leurs activités et d'échange mutuel d'informations, ne peut toutefois plus faire l'objet de mesures contraignantes; que dès lors, il faut prendre d'urgence des mesures pour combler cette lacune;

Considérant que la directive mentionnée dans le préambule a déjà été transposée dans la législation nationale des pays avoisinants la Belgique; que fréquemment, des entrepreneurs belges exercent avec leurs travailleurs des activités dans ces pays voisins et vice-versa; que, pour permettre à ces entrepreneurs de travailler sur pied d'égalité par rapport aux entrepreneurs de ces pays voisins, il est nécessaire de mettre en place sans retard une législation nationale adéquate;
(...)"

Considérant que, sans qu'il y ait lieu d'examiner si cette motivation, qui omet de rappeler que la directive 92/57/CEE précitée devait, en vertu de son article 14, 1, alinéa 1^{er}, être transposée dans les législations des Etats membres au plus tard le 31 décembre 1993, a pu implicitement considérer que le dépassement de ce délai de près de six ans n'était pas déraisonnable, ni si le temps mis à faire procéder à l'adaptation de la législation qui devait servir de base légale à l'arrêté attaqué et à la consulta-

tion des partenaires sociaux était justifié dans le chef du pouvoir exécutif, il suffit d'observer que, d'une part, on n'aperçoit pas dans ladite motivation d'élément précis, énoncé de manière circonstanciée, qui serait de nature à justifier l'urgence invoquée et que, d'autre part, aucune des raisons alléguées ne rendait, en tout état de cause, impossible la consultation de la Section de législation du Conseil d'Etat, fût-ce dans les délais restreints qu'autorise l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

Considérant que, pour la période postérieure à l'avis émis le 15 juillet 1998 par le Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail, il est allégué, de manière on ne peut plus générale, d'une part, sans autre explication, qu'il fallait "prendre d'urgence des mesures pour combler (la) lacune" créée par l'abrogation de l'article 28 bis, § 4, du Règlement général pour la protection du travail le 27 mars 1998 et, d'autre part, sans plus de précision, qu'en raison de la transposition, déjà intervenue, dans les législations "des pays avoisinants la Belgique", il était nécessaire "de mettre en place sans retard une législation nationale adéquate" pour permettre aux entrepreneurs belges, qui exercent avec leurs travailleurs des activités dans ces pays voisins, "de travailler sur pied d'égalité par rapport aux entrepreneurs de ces pays";

Considérant, par ailleurs, que du 15 juillet 1998 au 3 mai 1999, neuf mois et demi se sont écoulés qui permettraient, sans inconvénient, la consultation de la Section de législation; qu'il ressort d'ailleurs du dossier que c'est délibérément que la partie adverse s'est abstenue de consulter le Conseil d'Etat; qu'on relève, en effet, ainsi qu'il appert du dossier administratif, que trois mois après le remaniement du texte, le 17 août 1998, pour tenir compte de l'avis précité du Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail, le cabinet

du Ministre, dans la note adressée le 12 novembre 1998 au directeur général des études du département, lui demandait d'examiner le texte en projet et de donner un avis à son sujet parce que le Conseil d'Etat était surchargé ("gezien de overbelasting van de Raad van State") et qu'il avait été décidé par le Conseil des Ministres de se passer de l'avis du Conseil d'Etat ("zonder het advies van de Raad van State of te wachten of te vragen"); que ladite direction générale a donné l'avis qui lui était demandé le 8 février 1999, soit dans un délai de près de deux mois; que, même "surchargée", la Section de législation devait donner un tel avis dans un délai de un mois, voire de trois jours; que, par ailleurs, du 8 février au 3 mai 1999 près de trois mois se sont encore écoulés pendant lesquels le conseil d'Etat, conseiller naturel du gouvernement, aurait pu, sans inconvénient, donner l'avis nécessaire à la dernière adaptation du texte en vue de rencontrer correctement les objectifs de la directive et d'examiner si une base légale suffisante existait; qu'enfin, la loi du 4 août 1996, qui sert de fondement à l'arrêté attaqué et dont celui-ci entend procurer exécution, n'a été mise en vigueur que par l'arrêté royal du 28 juin 1999; qu'une disposition légale, nonobstant la rétroactivité qui lui est donnée quant à sa force obligatoire, doit nécessairement être en vigueur avant que ne puisse être pris un arrêté qui tend à lui donner exécution; que, partant, la Section de législation pouvait encore être consultée durant près de deux mois avant que l'arrêté puisse être pris; qu'il s'ensuit que la motivation de l'urgence fournie par l'arrêté attaqué est inadéquate et ne répond pas au prescrit de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; que le défaut de consultation de ce dernier vicie le règlement attaqué, faute qu'une formalité substantielle ait été accomplie; que le moyen est donc manifestement fondé en tant qu'il est pris de la violation de ladite disposition légale; qu'il n'y a pas lieu d'examiner ce moyen en tant qu'il

invoque d'autres dispositions, ni les autres moyens de la requête;

Considérant que l'arrêté attaqué a été modifié par l'arrêté royal du 4 août 1999, publié au Moniteur belge le 14 août 1999; que la sécurité juridique commande l'annulation de cet arrêté royal modificatif;

Considérant que la demande de suspension devient sans objet; qu'il n'y a plus lieu de statuer sur cette demande,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés :

1. L'arrêté royal du 3 mai 1999 concernant les chantiers temporaires ou mobiles, publié au Moniteur belge le 11 mai 1999;

2. L'arrêté royal du 4 août 1999 modifiant l'arrêté royal du 3 mai 1999 concernant les chantiers temporaires ou mobiles, publié au Moniteur belge le 14 août 1999.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié, par extrait, au Moniteur belge.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 14.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le seize décembre 1900 nonante-neuf par :

MM. CLOSSET,	président de chambre,
HARMEL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

Ch.-L. CLOSSET.