

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 21 februari 2000 door de Minister van Werkgelegenheid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de tijdelijke of mobiele bouwplaatsen", heeft op 24 februari 2000 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 21 février 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "concernant les chantiers temporaires ou mobiles", a donné le 24 février 2000 l'avis suivant :

1. Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid

"dat het koninklijk besluit van 3 mei 1999 betreffende de tijdelijke of mobiele bouwplaatsen, dat vernietigd werd door de Raad van State, in werking is getreden op 1 augustus 1999; dat blijkt dat sindsdien verschillende projecten een aanvang hebben genomen waarop de bepalingen van dat besluit werden toegepast; dat eveneens blijkt dat verschillende personen, die de functie van bouwdirectie belast met het ontwerp uitoefenen, zich hebben ingeschreven voor het volgen van een cursus aanvullende vorming voor preventieadviseurs niveau I en II; dat eveneens blijkt dat de sector van het bouwbedrijf al jarenlang actief is om de coördinatie op de bouwplaatsen te bevorderen, wat inzonderheid blijkt uit de acties van het Nationaal Actiecomité voor Veiligheid en Hygiëne in het Bouwbedrijf; dat de richtlijn van de Europese Gemeenschap alleszins moet worden toegepast, ongeacht de bestaande Belgische structuren, die inzonderheid betrekking hebben op de wijze waarop bouwwerken tot stand komen; dat het derhalve noodzakelijk is dringend de vroegere uitvoeringsmaatregelen opnieuw in te voeren; dat elk verder uitstel de rechtszekerheid en de gerechtvaardigde verwachtingen van meerdere partijen in het gedrang kan brengen; dat deze maatregelen moeten worden genomen met ingang van 1 augustus 1999 om een lacune in de wetgeving te vermijden en zodus de rechtszekerheid te waarborgen".

Alhoewel de Raad van State, afdeling wetgeving, niet over alle nodige gegevens beschikt om zich een nauwkeurig oordeel te vormen omtrent de aangehaalde motivering, meent hij er niettemin op te moeten wijzen dat, ingeval

.../...

toepassing wordt gemaakt van het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de in de aanhef op te nemen motivering naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de hoven en de rechtbanken.

2. De tekst van het om advies voorgelegde ontwerpbesluit is dezelfde als die van het koninklijk besluit van 3 mei 1999 betreffende de tijdelijke of mobiele werkplaatsen, dat door de Raad van State, afdeling administratie, vernietigd is geworden met het arrest nr. 84.150 van 16 december 1999, wegens een schending van het vereiste van raadpleging van de afdeling wetgeving, zoals voorgeschreven door artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Het ontwerpbesluit beoogt - zoals het vernietigde koninklijk besluit van 3 mei 1999 - uitvoering te geven aan de bepalingen van hoofdstuk V van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk. Het voornoemde hoofdstuk van de wet van 4 augustus 1996 bevat bijzondere bepalingen betreffende tijdelijke of mobiele bouwplaatsen en vormt een begin van omzetting van de achtste bijzondere richtlijn 92/57/EEG van de Raad van 24 juni 1992 betreffende de minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid voor tijdelijke en mobiele bouwplaatsen. De nadere omzetting van de genoemde richtlijn was het voorwerp van het vernietigde koninklijk besluit van 3 mei 1999 en - nu - van het voorliggende ontwerpbesluit.

.../...

3. Uit de sub 2 geschetste draagwijdte van het ontwerpbesluit volgt dat een doorgedreven onderzoek van dit laatste een tweevoudige toetsing impliceert.

In de eerste plaats moet worden onderzocht of de ontworpen regeling in overeenstemming is met de onderscheiden bepalingen van hoofdstuk V van de wet van 4 augustus 1996. Vervolgens moet de ontworpen regeling worden getoetst aan de richtlijn 92/57/EEG en aan de andere richtlijnen waarnaar in de eerstgenoemde richtlijn wordt verwezen.

Een dergelijk doorgedreven onderzoek is, gelet op de omvang en de hoge techniciteit van het om advies voorgelegde ontwerpbesluit, niet mogelijk binnen een termijn van ten hoogste drie dagen.

In dat verband wenst de Raad van State, afdeling wetgeving, in herinnering te brengen dat, indien de wetgever inzake de bij artikel 160 van de Grondwet aan de afdeling wetgeving opgedragen adviserende taak in een beperkte termijnregeling heeft voorzien, die termijnregeling als een uitzondering is geconcipieerd geworden op de algemene regel volgens dewelke de Raad van State, afdeling wetgeving, voor het uitbrengen van zijn advies niet aan enige termijn is gebonden (1).

(1) Zie in dat verband de parlementaire voorbereiding van de wet van 4 augustus 1996 die, onder meer, artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, op het stuk van de erin vermelde adviestertermijnen heeft gewijzigd (Parl.St., Senaat, 1995-96, nr. 1-321/1, 13; Parl.St., Senaat, 1995-96, nr. 1-321/6, 24).

Wanneer, met toepassing van de door de wetgever als een uitzondering geconcipieerde regeling, om een advies binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt verzocht met betrekking tot een zodanig omvangrijke en technisch-complexe tekst als die van het heden om advies voorgelegde ontwerpbesluit, bevindt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich vrijwel in de feitelijke onmogelijkheid om naar behoren uitvoering te geven aan de hem door de grondwetgever en de wetgever opgedragen adviserende taak (1).

In de gegeven omstandigheden ziet de Raad van State, afdeling wetgeving, zich derhalve genoodzaakt zich te beperken tot een slechts summier onderzoek van de aanlegenheden, vermeld in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zijnde de rechtsgrond, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de naleving van de voorgeschreven vormvereisten.

4. De Koning geeft, algemeen beschouwd, met de ontworpen regeling uitvoering aan de opdrachten en bevoegdheden die Hem worden verleend in de artikelen 3, § 1, 14°, 4, 7, 19, § 1, 23, 24, 32, 80, 97 en 101 van de voornoemde wet van 4 augustus 1996. Die wetsbepalingen strekken de ontworpen regeling tevens tot rechtsgrond. Het verdient aanbeveling uitdrukkelijk aan die bepalingen te refereren in het eerste lid van de aanhef.

(1) Adviesaanvragen van die aard leidden in de rechtsleer reeds tot de conclusie dat eraan een misbruik van de termijnregeling voor de Raad van State, afdeling wetgeving, ten grondslag ligt (J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State, Afdeling wetgeving, Maklu Uitgevers, Antwerpen-Apeldoorn, 1999, 924).

5. Onder 4 werd opgemerkt dat het ontwerpbesluit mede rechtsgrond vindt in artikel 19 van de wet van 4 augustus 1996. In zoverre sommige van de bepalingen van het ontwerpbesluit die uitvoering beogen te geven aan het voornoemde artikel 19 betrekking hebben op het beroep en de verantwoordelijkheden van de architect, dienen die bepalingen overeenkomstig artikel 19, § 2, van de wet van 4 augustus 1996, om advies te worden voorgelegd aan de minister tot wiens bevoegdheid de middenstand behoort.

6. Onverminderd de vaststelling dat de Raad van State, afdeling wetgeving, zich in dit advies beperkt tot slechts een summier onderzoek van de drie in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, opgesomde aangelegenheden, wenst hij niettemin nog de twee volgende opmerkingen te maken.

6.1. Blijkens artikel 65, eerste lid, van het ontwerpbesluit hebben de bepalingen van hoofdstuk V van de wet van 4 augustus 1996 uitwerking met ingang van 31 juli 1999.

Artikel 65, tweede lid, van het ontwerpbesluit strekt tot het intrekken van het koninklijk besluit van 28 juni 1999 houdende vaststelling van de datum van inwerkingtreding van hoofdstuk V van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.

.../...

Na omtrent de onderlinge verhouding tussen de twee aangehaalde leden van artikel 65 van het ontwerpbesluit te zijn ondervraagd door de auditeur-verslaggever (1), wees de gemachtigde van de regering erop dat het niet de bedoeling is om artikel 65 te handhaven in het ontwerpbesluit.

6.2. Artikel 66, § 1, van het ontwerpbesluit bepaalt dat de ontworpen regeling uitwerking heeft met ingang van 1 augustus 1999.

Men weet dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar is, namelijk ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

De terugwerkende kracht die aan het om advies voorgelegde ontwerpbesluit wordt verleend heeft evenwel tot gevolg dat, voor het verleden, bepaalde verplichtingen worden opgelegd die strafrechtelijk worden beteugeld. Aan

(1) Meer in het bijzonder rees onduidelijkheid omtrent het feit dat in artikel 65, eerste lid, van het ontwerpbesluit de datum van inwerkingtreding van de bepalingen van hoofdstuk V van de wet van 4 augustus 1996 wordt vastgesteld op 31 juli 1999, terwijl die datum in het in artikel 65, tweede lid, van het ontwerpbesluit vermelde koninklijk besluit van 28 juni 1999 is vastgesteld op 1 augustus 1999.

die vaststelling doet geen afbreuk het gegeven dat de betrokken verplichtingen reeds voortvloeiden uit het meermaals genoemde koninklijk besluit van 3 mei 1999, aangezien de vernietiging van dat besluit door de Raad van State, afdeling administratie, precies inhoudt dat de voormelde verplichtingen voor het verleden als onbestaande moeten worden gehouden (1).

Aangezien aan een besluit dat verplichtingen oplegt die strafrechtelijk kunnen worden gesanctioneerd, geen terugwerkende kracht kan worden verleend, moet ertoe worden besloten dat artikel 66, § 1, van het ontwerpbesluit, niet toelaatbaar is in zoverre het bepaalt dat de ontworpen regeling uitwerking heeft met ingang van 1 augustus 1999. In aansluiting daarop zullen ook de overgangsbepalingen, die zijn vervat in artikel 66 van het ontwerpbesluit, moeten worden herzien.

(1) De adressaten van een regeling die hun retroactief bepaalde verplichtingen oplegt, moeten worden geacht voor het verleden niet meer aan die verplichtingen te zijn onderworpen.

1. Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance

"dat het koninklijk besluit van 3 mei 1999 betreffende de tijdelijke of mobiele bouwplaatsen, dat vernietigd werd door de Raad van State, in werking is getreden op 1 augustus 1999; dat blijkt dat sindsdien verschillende projecten een aanvang hebben genomen waarop de bepalingen van dat besluit werden toegepast; dat eveneens blijkt dat verschillende personen, die de functie van bouwdirectie belast met het ontwerp uitoefenen, zich hebben ingeschreven voor het volgen van een cursus aanvullende vorming voor preventieadviseurs niveau I en II; dat eveneens blijkt dat de sector van het bouwbedrijf al jarenlang actief is om de coördinatie op de bouwplaatsen te bevorderen, wat inzonderheid blijkt uit de acties van het Nationaal Actiecomité voor Veiligheid en Hygiëne in het Bouwbedrijf; dat de richtlijn van de Europese Gemeenschap alleszins moet worden toegepast, ongeacht de bestaande Belgische structuren, die inzonderheid betrekking hebben op de wijze waarop bouwwerken tot stand komen; dat het derhalve noodzakelijk is dringend de vroegere uitvoeringsmaatregelen opnieuw in te voeren; dat elk verder uitstel de rechtszekerheid en de gerechtvaardigde verwachtingen van meerdere partijen in het gedrang kan brengen; dat deze maatregelen moeten worden genomen met ingang van 1 augustus 1999 om een lacune in de wetgeving te vermijden en zodus de rechtszekerheid te waarborgen".

Bien que le Conseil d'Etat, section de législation, ne dispose pas de tous les éléments nécessaires pour apprécier avec précision la motivation évoquée, il estime devoir néanmoins souligner que lorsqu'il est fait applica-

.../...

tion de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'adéquation de la motivation à reproduire dans le préambule pourra être contrôlée a posteriori, tant par le Conseil d'Etat, section d'administration, que par les cours et tribunaux.

2. Le texte du projet d'arrêté soumis pour avis est identique à celui de l'arrêté royal du 3 mai 1999 concernant les chantiers temporaires ou mobiles que le Conseil d'Etat, section d'administration, a annulé en son arrêt n° 84.150 du 16 décembre 1999 pour violation de l'obligation de consulter la section de législation comme le prévoit l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Le projet d'arrêté vise, comme l'arrêté royal du 3 mai 1999 annulé, à donner exécution aux dispositions du chapitre V de la loi du 4 août 1996 concernant le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail. Le chapitre susvisé de la loi du 4 août 1996 comprend des dispositions particulières relatives aux chantiers temporaires ou mobiles et constitue un début de transposition de la huitième directive particulière 92/57/CEE du Conseil du 24 juin 1992 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé à mettre en oeuvre sur les chantiers temporaires ou mobiles. L'objectif de l'arrêté royal du 3 mai 1999 annulé, et désormais du présent projet d'arrêté, était de poursuivre la transposition de la directive précitée.

.../...

3. Il résulte de la portée du projet d'arrêté, esquissée au point 2., qu'un examen approfondi du projet implique une analyse en deux temps.

Il conviendra tout d'abord de vérifier si les dispositions en projet s'accordent avec les différentes dispositions du chapitre V de la loi du 4 août 1996. Ensuite, les dispositions en projet devront être examinées à la lumière de la directive 92/57/CEE et des autres directives auxquelles la première directive fait référence.

Vu l'ampleur et la haute technicité du projet d'arrêté soumis pour avis, un tel examen approfondi est impossible dans un délai ne dépassant pas les trois jours.

A cet égard, le Conseil d'Etat, section de législation, souhaite rappeler que, si en ce qui concerne la mission consultative confiée à la section de législation par l'article 160 de la Constitution, le législateur a prévu un régime restreint en matière de délai, ce régime a été conçu comme une exception à la règle générale selon laquelle le Conseil d'Etat, section de législation, n'est tenu à aucun délai pour rendre son avis (1).

Lorsque, en application du régime conçu au titre d'exception par le législateur, un avis est demandé dans un délai ne dépassant pas les trois jours à propos d'un texte

(1) Voir à cet égard, les travaux préparatoires de la loi du 4 août 1996 qui a modifié, entre autres, l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat sur le plan des délais fixés pour les avis (Doc. Parl., Sénat, 1995-96, n° 1-321/1, 13; Doc. Parl., Sénat, 1995-96, n° 1-321/6, 24).

aussi volumineux et aussi complexe par sa technicité que l'est celui du projet d'arrêté soumis actuellement pour avis, le Conseil d'Etat, section de législation, se trouve pour ainsi dire dans l'impossibilité de fait d'exécuter dûment la mission consultative qui lui a été confiée par le constituant et le législateur (1).

Dans les circonstances données, le Conseil d'Etat, section de législation, se voit dès lors contraint de se limiter à un examen sommaire des éléments énoncés à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à savoir le fondement légal, la compétence de l'auteur de l'acte et le respect des formalités prescrites.

4. Par les dispositions en projet, le Roi, d'une manière générale, met en oeuvre les délégations et pouvoirs que lui confèrent les articles 3, § 1er, 14°, 4, 7, 19, § 1er, 23, 24, 32, 80, 97 et 101 de la loi du 4 août 1996 précitée. Ces dispositions de la loi procurent également le fondement légal aux dispositions en projet. Il est recommandé d'y faire explicitement référence dans le premier alinéa du préambule.

(1) La doctrine en a déjà conclu que les demandes d'avis de cette nature procédaient d'un abus du régime prévu en matière de délais devant le Conseil d'Etat, section de législation (J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State, Afdeling wetgeving, Maklu Uitgevers, Antwerpen-Apeldoorn, 1999, 924).

5. Il a été relevé au 4. que le projet d'arrêté trouve notamment son fondement légal dans l'article 19 de la loi du 4 août 1996. Dans la mesure où certaines des dispositions de l'arrêté en projet, visant à donner exécution à l'article 19 précité, ont trait à la profession et aux responsabilités de l'architecte, il y a lieu, conformément à l'article 19, § 2, de la loi du 4 août 1996, qu'elles soient soumises pour avis au ministre ayant les classes moyennes dans ses attributions.

6. Sans préjudice de la constatation suivant laquelle le Conseil d'Etat, section de législation, se limite dans le présent avis à un examen sommaire des trois éléments énumérés à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le Conseil souhaite néanmoins formuler les deux observations suivantes.

6.1. Selon l'article 65, alinéa 1er, du projet d'arrêté, les dispositions du chapitre V de la loi du 4 août 1996 produisent leurs effets le 31 juillet 1999.

L'article 65, alinéa 2, du projet d'arrêté vise à rapporter l'arrêté royal du 28 juin 1999 fixant la date d'entrée en vigueur du chapitre V de la loi du 4 août 1996 concernant le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

.../...

Après avoir été interrogé par l'auditeur rapporteur (1), sur le rapport mutuel existant entre les deux alinéas évoqués de l'article 65 du projet d'arrêté, le délégué du gouvernement a signalé que l'intention n'était pas de maintenir l'article 65 dans le projet d'arrêté.

6.2. L'article 66, § 1er, du projet d'arrêté dispose que les dispositions en projet produisent leurs effets le 1er août 1999.

Nul n'ignore qu'il ne peut être conféré d'effet rétroactif à des arrêtés que sous certaines conditions, à savoir si la rétroactivité repose sur un fondement légal, si elle porte sur des dispositions qui, dans le respect du principe d'égalité, procurent des avantages ou dans la mesure où elle est nécessaire au bon fonctionnement des services et, partant, ne porte pas atteinte à des situations acquises.

L'effet rétroactif attaché au projet d'arrêté soumis pour avis, implique toutefois que certaines obligations, dont le non-respect est réprimé pénalement, sont imposées pour le passé. Il est indifférent à cet égard que les obligations concernées résultaient déjà de l'arrêté royal du 3 mai 1999 évoqué à plusieurs reprises, étant donné que l'annulation de cet arrêté par le Conseil d'Etat,

(1) Le texte était plus particulièrement obscur quant au fait que l'article 65, alinéa 1er, du projet d'arrêté fixe au 31 juillet 1999 la date d'entrée en vigueur des dispositions du chapitre V de la loi du 4 août 1996, alors que cette date est fixée au 1er août 1999 par l'arrêté royal du 28 juin 1999 visé dans l'article 65, alinéa 2, du projet d'arrêté.

section d'administration, implique précisément que les obligations précitées doivent être tenues pour inexistantes en ce qui concerne le passé (1).

Etant donné qu'il ne peut être attribué d'effet rétroactif à un arrêté imposant des obligations dont le non-respect peut être sanctionné pénalement, force est de conclure que l'article 66, § 1er, du projet d'arrêté n'est pas admissible en tant qu'il dispose que les dispositions en projet produisent leurs effets le 1er août 1999. Par voie de conséquence, il y aura lieu de revoir également les dispositions transitoires figurant à l'article 66 du projet d'arrêté.

(1) Les destinataires de dispositions qui leur imposent rétroactivement certaines obligations, doivent être censés ne plus avoir été soumis à ces obligations pour le passé.

De kamer was samengesteld uit

de Heren D. VERBIEST,
Messieurs

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

D. VERBIEST