



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.751/1
van 19 januari 2022

avis 70.751/1
du 19 janvier 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot aanstelling van de
ambtenaren bevoegd voor de
opsporing en vaststelling van
de inbreuken begaan door
diverse dienstverleners in de
bouwsector en de transactie in
het kader van de twee wetten
betreffende de verplichte
verzekering in de bouwsector'

un projet d'arrêté royal
'désignant les agents
compétents pour la recherche
et la constatation des
infractions commises par
divers prestataires du secteur
de la construction et la
transaction dans le cadre des
deux lois relatives à
l'assurance obligatoire dans le
secteur de la construction'

Op 21 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot aanstelling van de ambtenaren bevoegd voor de opsporing en vaststelling van de inbreuken begaan door diverse dienstverleners in de bouwsector en de transactie in het kader van de twee wetten betreffende de verplichte verzekering in de bouwsector’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 januari 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 januari 2022.

*

Le 21 décembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie et du Travail à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘désignant les agents compétents pour la recherche et la constatation des infractions commises par divers prestataires du secteur de la construction et la transaction dans le cadre des deux lois relatives à l'assurance obligatoire dans le secteur de la construction’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 13 janvier 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 janvier 2022.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om de sociaal inspecteurs van de Algemene Directie Toezicht op het Welzijn op het Werk van de FOD WASO¹ te belasten met het toezicht op de naleving van de wetten van 31 mei 2017² en 9 mei 2019³ door alle relevante dienstverleners in de bouwsector, met uitzondering van de architecten die onder de exclusieve toezichtsbevoegdheid van de Economische Inspectie vallen (artikel 1 van het ontwerp). Daarnaast wordt bepaald welke ambtenaar bevoegd is om de transactie voor te stellen aan de overtreders van de voornoemde wetten (artikel 2) en wordt in nadere regels voorzien met betrekking tot het verzenden van de processen-verbaal houdende vaststelling van de betrokken inbreuken aan de directeur-generaal van de Algemene Directie Economische Inspectie van de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie (artikel 3) en met betrekking tot de voor te stellen transactie, waaronder het bedrag ervan (artikelen 4 en 5).

2. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in de wetsbepalingen waarvan melding wordt gemaakt in de eerste twee leden van de aanhef van het ontwerp.

Wat specifiek artikel 1, tweede lid, van het ontwerp, betreft waarin wordt bepaald dat de betrokken sociaal inspecteurs het toezicht uitoefenen “overeenkomstig de bepalingen van titel 1, hoofdstuk 1, van boek XV van het Wetboek van economisch recht”, moet worden opgemerkt dat hiermee geen uitvoering wordt gegeven aan een wettelijke machtiging aan de Koning, maar dat ermee wordt herhaald wat reeds volgt uit artikel 16, § 6, van de wet van 31 mei 2017 en artikel 17, § 6, van de wet van 9 mei 2019.⁴ Deze wetsbepalingen kunnen geacht worden rechtsgrond te bieden voor het bepaalde in artikel 1, tweede lid, van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. Rekening houdend met wat onder randnummer 2 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond, schrijve men aan het einde van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp “... in de bouwsector, artikelen 14, §§ 1 en 4, eerste en tweede lid, en 16, § 6;”.

¹ Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.

² Wet van 31 mei 2017 ‘betreffende de verplichte verzekering van de tienjarige burgerlijke aansprakelijkheid van aannemers, architecten en andere dienstverleners in de bouwsector van werken in onroerende staat en tot wijziging van de wet van 20 februari 1939 op de bescherming van de titel en van het beroep van architect’. Deze wet kan, overeenkomstig artikel 20/1 ervan, worden weergegeven als de wet van 31 mei 2017 ‘betreffende de verplichte verzekering van de tienjarige burgerlijke aansprakelijkheid in de bouwsector’.

³ Wet van 9 mei 2019 ‘betreffende de verplichte verzekering van de burgerlijke beroepsaansprakelijkheid van architecten, landmeters-experten, veiligheids- en gezondheidscoördinatoren en andere dienstverleners in de bouwsector van werken in onroerende staat en tot wijziging van diverse wetsbepalingen betreffende de verzekering burgerrechtelijke aansprakelijkheid in de bouwsector’. Deze wet kan, overeenkomstig artikel 31 ervan, worden weergegeven als de wet van 9 mei 2019 ‘betreffende de verplichte verzekering van de burgerlijke beroepsaansprakelijkheid in de bouwsector’.

⁴ Over dergelijke werkwijze zie de opmerking onder randnummer 5.

Aan het einde van het tweede lid van de aanhef moet dan worden geschreven “... in de bouwsector, artikelen 15, §§ 1 en 4, eerste en tweede lid, en 17, § 6;”.

Artikel 1

4. In artikel 1, eerste lid, van het ontwerp, wordt melding gemaakt van inbreuken begaan door “de landmeter-expert, veiligheids- en gezondheidscoördinator of de andere dienstverleners in de bouwsector anders dan de architect”.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of die omschrijving tevens het begrip “aannemer” omvat, zoals gedefinieerd in artikel 2, 1°, van de wet van 31 mei 2017. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Het Koninklijk besluit in zijn geheel, met inbegrip van artikel 1, dient van toepassing te zijn op alle dienstverleners in de bouwsector bedoeld in beide wetten, met uitzondering van de architecten. Voor de architecten is een afzonderlijke regeling voorzien. Wanneer in artikel 1 sprake is van ‘de andere dienstverleners in de bouwsector’ houdt dit dus ook ‘de aannemer en de andere dienstverleners in de bouwsector’ in, zoals bedoeld in hoofdstuk 7 van de wet van 31 mei 2017. Eventueel kan, voor de duidelijkheid, de vermelding ‘aannemer’ bijkomend opgenomen worden in de oplijsting van artikel 1.”

Met het voorstel van de gemachtigde om in artikel 1, eerste lid, van het ontwerp ook naar het begrip “aannemer” te verwijzen kan worden ingestemd. Aangezien de definitie van het begrip “andere dienstverleners in de bouwsector” in artikel 2, 3°, van de wet van 31 mei 2017 en in artikel 2, 4°, van de wet van 9 mei 2019 niet geheel identiek is⁵ en beide wetten geen identiek personeel toepassingsgebied hebben, kan – mede ter wille van de duidelijkheid – worden overwogen om de redactie van artikel 1, eerste lid, van het ontwerp, aan te passen als volgt:

“De sociaal inspecteurs van de Algemene Directie Toezicht op het Welzijn op het Werk van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg zijn bevoegd voor:

1° het opsporen en vaststellen van de inbreuken op de wet van 31 mei 2017 betreffende de verplichte verzekering van de tienjarige burgerlijke aansprakelijkheid in de bouwsector of op de uitvoeringsbesluiten ervan, begaan door aannemers en de andere dienstverleners in de bouwsector, anders dan de architect; en

2° het opsporen en vaststellen van de inbreuken op de wet van 9 mei 2019 betreffende de verplichte verzekering van de burgerlijke beroepsaansprakelijkheid in de bouwsector of op de uitvoeringsbesluiten ervan, begaan door de landmeter-experten, de veiligheids- en gezondheidscoördinatoren of de andere dienstverleners in de bouwsector, anders dan de architect.”

⁵ In artikel 2, 4°, van de wet van 9 mei 2019 wordt melding gemaakt van het “hoofdzakelijk” verrichten van immateriële prestaties, terwijl in artikel 2, 3°, van de wet van 31 mei 2017 het woord “hoofdzakelijk” niet vermeld wordt.

5. Zoals onder randnummer 2 vermeld, houdt artikel 1, tweede lid, van het ontwerp, louter een bevestiging in van hetgeen al volgt uit de artikelen 16, § 6, en 17, § 6, van respectievelijk de wetten van 31 mei 2017 en 9 mei 2019.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling moet worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog wordt verloren dat alleen de hogere regelgever het betreffende voorschrift kan wijzigen. Ook kan die werkwijze verwarring doen ontstaan over het ogenblik van inwerkingtreding van het betreffende voorschrift. Het overnemen van een bepaling uit een wet in een koninklijk besluit is dan ook slechts aanvaardbaar in zoverre dat noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de relevante bepaling het aangewezen middel is om de aard van die bepaling herkenbaar te houden (“Overeenkomstig artikel 16, § 6, van de voornoemde wet van 31 mei 2017 en artikel 17, § 6, van de voornoemde wet van 9 mei 2019, oefenen zij ...”).⁶

Artikel 3

6. De gemachtigde bevestigde dat in artikel 3 van het ontwerp wordt verwezen naar de “processen-verbaal” bedoeld in de artikelen 14, § 3, en 15, § 3, van respectievelijk de wetten van 31 mei 2017 en 9 mei 2019, en dat het niet de bedoeling is om te verwijzen naar de “inbreuken” die in de processen-verbaal worden vastgesteld. Teneinde daarover geen onduidelijkheid te laten bestaan, schrijve men in de Franse tekst dan ook het best “Les procès-verbaux constatant des infractions visés à l’article 14, § 3, de la loi précitée du 31 mai 2017 et à l’article 15, § 3, de la loi précitée du 9 mai 2019, sont transmis au ...”.⁷

Artikel 5

7. Meer in overeenstemming met de Franse tekst van artikel 5, eerste lid, van het ontwerp, vervange men in de Nederlandse tekst van dat lid de zinsnede “de mededeling per elektronische post” door de zinsnede “deze mededeling per elektronische post”.

*

⁶ Aangezien in artikel 1, eerste lid, van het ontwerp, melding gemaakt wordt van het opschrift van de wetten van 31 mei 2017 en 9 mei 2019 volstaat het om in de daaropvolgende bepalingen van het ontwerp uitsluitend melding te maken van de datum van de betrokken wetten en hoeft het opschrift van de betrokken wetten niet telkens te worden herhaald. Het volstaat dan te schrijven “van de voornoemde wet van 31 mei 2017” en “van de voornoemde wet van 9 mei 2019” (zie de artikelen 2 en 3 van het ontwerp).

⁷ In het tekstvoorstel wordt rekening gehouden met de in de vorige voetnoot gemaakte opmerking.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de charger les inspecteurs sociaux de la Direction générale Contrôle du bien-être au travail du SPF ETCS¹ du contrôle du respect des lois du 31 mai 2017² et du 9 mai 2019³ par tous les prestataires pertinents du secteur de la construction, à l'exception des architectes qui relèvent de la compétence de surveillance exclusive de l'Inspection économique (article 1^{er} du projet). Le projet détermine en outre les agents qui sont compétents pour proposer la transaction aux contrevenants aux lois précitées (article 2) et règle les modalités de l'envoi des procès-verbaux constatant les infractions concernées au directeur général de la Direction générale de l'Inspection économique du SPF Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie (article 3) ainsi que les modalités de la transaction à proposer, dont le montant de celle-ci (articles 4 et 5).

2. Le dispositif en projet trouve un fondement juridique dans les dispositions législatives dont font mention les deux premiers alinéas du préambule du projet.

En ce qui concerne spécifiquement l'article 1^{er}, alinéa 2, du projet, qui dispose que les inspecteurs sociaux concernés exercent la surveillance « conformément aux dispositions prévues au Titre 1^{er}, chapitre 1^{er}, du livre XV du Code de droit économique », il y lieu d'observer que, ce faisant, il ne pourvoit pas à l'exécution d'une habilitation légale conférée au Roi, mais qu'il répète ainsi ce qui découle déjà de l'article 16, § 6, de la loi du 31 mai 2017 et de l'article 17, § 6, de la loi du 9 mai 2019⁴. Ces dispositions légales peuvent être réputées procurer un fondement juridique à l'article 1^{er}, alinéa 2, du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. Compte tenu de l'observation formulée au point 2 à propos du fondement juridique, on écrira à la fin du premier alinéa du préambule du projet « ... dans le secteur de la construction, les articles 14, §§ 1^{er} et 4, alinéas 1^{er} et 2, et 16, § 6 ; ».

¹ Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale.

² Loi du 31 mai 2017 'relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile décennale des entrepreneurs, architectes et autres prestataires du secteur de la construction de travaux immobiliers et portant modification de la loi du 20 février 1939 sur la protection du titre et de la profession d'architecte'. Conformément à son article 20/1, cette loi peut être désignée comme étant la loi du 31 mai 2017 'relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile décennale dans le secteur de la construction'.

³ Loi du 9 mai 2019 'relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile professionnelle des architectes, des géomètres-experts, des coordinateurs de sécurité-santé et autres prestataires du secteur de la construction de travaux immobiliers et portant modification de diverses dispositions légales en matière d'assurance de responsabilité civile dans le secteur de la construction'. Conformément à son article 31, cette loi peut également être désignée comme étant la loi du 9 mai 2019 'relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile professionnelle dans le secteur de la construction'.

⁴ Au sujet d'un tel procédé, voir l'observation formulée au point 5.

À la fin du deuxième alinéa du préambule, on écrira alors « ... dans le secteur de la construction, les articles 15, §§ 1^{er} et 4, alinéas 1^{er} et 2, et 17, § 6 ; ».

Article 1^{er}

4. L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet fait mention d'infractions commises par « le géomètre-expert, le coordinateur de sécurité-santé ou les autres prestataires du secteur de la construction autre que l'architecte ».

Il a été demandé au délégué si cette définition englobe également la notion d'« entrepreneur », définie à l'article 2, 1^o, de la loi du 31 mai 2017. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Het Koninklijk besluit in zijn geheel, met inbegrip van artikel 1, dient van toepassing te zijn op alle dienstverleners in de bouwsector bedoeld in beide wetten, met uitzondering van de architecten. Voor de architecten is een afzonderlijke regeling voorzien. Wanneer in artikel 1 sprake is van 'de andere dienstverleners in de bouwsector' houdt dit dus ook 'de aannemer en de andere dienstverleners in de bouwsector' in, zoals bedoeld in hoofdstuk 7 van de wet van 31 mei 2017. Eventueel kan, voor de duidelijkheid, de vermelding 'aannemer' bijkomend opgenomen worden in de oplijsting van artikel 1 ».

On peut se rallier à la proposition du délégué de viser aussi la notion d'« entrepreneur » à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet. Dès lors que les définitions de la notion d'« autres prestataires du secteur de la construction », à l'article 2, 3^o, de la loi du 31 mai 2017 et à l'article 2, 4^o, de la loi du 9 mai 2019, ne sont pas tout à fait identiques⁵ et que les deux lois n'ont pas un champ d'application personnel identique, on peut envisager – notamment dans un souci de clarté – d'adapter la formulation de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet comme suit :

« Les inspecteurs sociaux de la Direction générale Contrôle du bien-être au [t]ravail du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale sont compétents pour :

1^o rechercher et constater les infractions à la loi du 31 mai 2017 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile décennale dans le secteur de la construction ou à ses arrêtés d'exécution, commises par des entrepreneurs et les autres prestataires du secteur de la construction, autres que l'architecte ; et

2^o rechercher et constater les infractions à la loi du 9 mai 2019 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile professionnelle dans le secteur de la construction ou à ses arrêtés d'exécution, commises par les géomètres-experts, les coordinateurs de sécurité-santé ou les autres prestataires du secteur de la construction, autres que l'architecte ».

5. Ainsi qu'il a été mentionné au point 2, l'article 1^{er}, alinéa 2, du projet ne fait que confirmer ce qui découle déjà des articles 16, § 6, et 17, § 6, respectivement des lois du 31 mai 2017 et du 9 mai 2019.

⁵ L'article 2, 4^o, de la loi du 9 mai 2019 fait mention de prestations « principalement » de nature immatérielle, tandis que l'article 2, 3^o, de la loi du 31 mai 2017 ne mentionne pas le mot « principalement ».

Il faut éviter de reproduire des dispositions extraites d'une norme hiérarchiquement supérieure dans un acte de valeur inférieure. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il est également susceptible de semer la confusion quant à la nature exacte de la prescription énoncée dans l'acte de valeur inférieure et il risque notamment de faire oublier par la suite que seul le législateur supérieur est en droit de modifier la prescription concernée. L'utilisation de ce procédé peut également semer la confusion quant au moment de l'entrée en vigueur de la prescription concernée. La reproduction d'une disposition empruntée à une loi dans un arrêté royal n'est dès lors admissible que dans la mesure où la lisibilité de l'arrêté le commande, auquel cas une référence explicite à la disposition pertinente constituera le moyen indiqué pour que la nature de cette disposition demeure identifiable (« Conformément à l'article 16, § 6, de la loi précitée du 31 mai 2017 et à l'article 17, § 6, de la loi précitée du 9 mai 2019, ils exercent ... »)⁶.

Article 3

6. Le délégué a confirmé que l'article 3 du projet fait référence aux « procès-verbaux » visés aux articles 14, § 3 et 15, § 3, respectivement des lois du 31 mai 2017 et du 9 mai 2019, et que l'intention n'est pas de viser les « infractions » constatées dans ces procès-verbaux. Afin de ne laisser subsister aucune ambiguïté à ce propos, mieux vaudrait dès lors écrire dans le texte français « Les procès-verbaux constatant des infractions visés à l'article 14, § 3, de la loi précitée du 31 mai 2017 et à l'article 15, § 3, de la loi précitée du 9 mai 2019, sont transmis au ... »⁷.

Article 5

7. Afin de mieux se conformer au texte français de l'article 5, alinéa 1^{er}, du projet, on remplacera, dans le texte néerlandais de cet alinéa, le membre de phrase « de mededeling per elektronische post » par le membre de phrase « deze mededeling per elektronische post ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁶ Étant donné que l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet fait état de l'intitulé des lois du 31 mai 2017 et du 9 mai 2019, il suffit, dans les dispositions subséquentes du projet, de mentionner exclusivement la date des lois concernées sans devoir répéter chaque fois leur intitulé. Il suffit donc d'écrire « de la loi précitée du 31 mai 2017 » et « de la loi précitée du 9 mai 2019 » (voir les articles 2 et 3 du projet).

⁷ La proposition de texte tient compte de l'observation formulée dans la précédente note de bas de page.