DH. - 1 - L. 17.951/2.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
27-05-1987
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, de la Fonction publique et de la Décentralisation, le 19 mars 1987, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "pris en exécution de l'article 2, § 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", a donné le 12 mai 1987 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 19 maart 1987 door de Minister van Binnenlandse Zaken, Openbaar Ambt en Decentralisatie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit"genomen in uitvoering van artikel 2, § 2, van de wet van 30 juli 1979 betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen", heeft op 12 mei 1987 het volgend advies gegeven :

Par l'arrêté en projet, le Ministre propose au Roi de faire usage des pouvoirs que Lui confère l'article 2, § 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.

On doit cependant se demander si depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Roi peut encore prendre des mesures relatives à la sécurité à l'égard des établissements qui exercent des activités dans les matières relevant du pouvoir normatif des Communautés ou des Régions.

Cette question a été examinée par le Conseil d'Etat, section de législation, dans l'avis qu'il a donné le 12 juin 1985 sur un projet d'arrêté royal déterminant les mesures de sécurité contre l'incendie auxquelles doivent satisfaire les établissements hôteliers existants (1).

Cet avis, limité au problème des établissements hôteliers, s'exprimait en ces termes :

.../...

(1) Avis L. 16.596/9 donné au Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique sur un projet qui n'a pas eu de suite.

"Section III. La détermination de l'autorité compétente pour imposer des mesures de sécurité contre l'incendie aux établissements hôteliers.

Même à supposer que la Communauté soit compétente pour déterminer - à l'exception des conditions d'accès à la profession qui seraient susceptibles d'en être dissociées - l'ensemble des éléments du statut des établissements hôteliers, les mesures de sécurité contre l'incendie à prescrire pour ces établissements constituent un élément particulier et restent de la compétence de l'autorité nationale.

En effet, la protection contre les incendies est une matière en soi. C'est ce que le Conseil d'Etat a déclaré dans son avis L. 15.492/9 du 7 juin 1983 sur une proposition de décret relatif à la sécurité contre l'incendie des logements, déposée sur le bureau du Conseil régional wallon par MM. LAFOSSE et consorts (1). Le Conseil d'Etat s'y exprime comme suit :

> "La protection et la lutte contre les incendies et les explosions est une matière en soi. Elle n'entre pas dans celles qui ont été attribuées à la compétence des Régions. Elle ne saurait, en particulier, être considérée comme une partie de la matière du "logement". Il n'est même pas concevable que l'on puisse en distraire la lutte contre les incendies et les explosions se produisant dans les logements, pour l'inclure ainsi,

.../...

---

(1) Cons. régional wallon, sess. 1983-1984, n° 60/1, annexe, page 3.

pour cette partie, dans la matière du logement. Tant la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile (spécialement les articles 9 et suivants) que la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances confirment l'unicité de la matière et le caractère arbitraire et irréaliste d'une conception qui attribuerait à des législateurs différents, d'une part, la lutte contre l'incendie et les explosions dans les logements et, d'autre part, la lutte contre ces mêmes catastrophes lorsqu'elles se produisent en d'autres lieux".

Pour les raisons exposées dans l'avis cité, admettre que la compétence qui appartiendrait à la Communauté de fixer, en l'ensemble de ses éléments, le statut des établissements hôteliers impliquerait celle de déterminer, pour ces établissements, les règles applicables en matière de protection contre l'incendie, ce serait admettre que la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a porté fondamentalement atteinte à l'économie de la loi du 30 juillet 1979, d'autant plus que l'article 3, § 2,de cette loi confie au Ministre de l'Intérieur une mission d'harmonisation des règlements relatifs à la matière.

Il y a lieu de considérer que ladite loi spéciale n'a pas modifié de la sorte la loi du 30 juillet 1979, puisque la "protection et la lutte contre les incendies" est une matière en soi et que cette matière n'a pas été transférée à la Communauté".

.../...

Cet avis considérait donc la matière de la prévention des incendies et des explosions comme une matière en soi qui n'avait d'aucune façon été transférée aux Communautés et aux Régions. A s'en tenir à cette interprétation - qui paraît bien avoir présidé à la rédaction de l'article 1er du projet - le Roi serait encore compétent pour exécuter l'article 2, § 2 de la loi du 30 juillet 1979 à l'égard de tous les établissements, sans en excepter ceux qui exercent des activités dans les matières relevant du pouvoir normatif des autorités communautaires et régionales. Cette solution aurait, dans le cas présent, laissé aux autorités nationales des compétences qui sont difficilement dissociables de celles qu'elles détiennent en matière de protection du travail qui, en vertu de l'article 6, § 1er, II, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, est une matière nationale et qui comprend des mesures pour la prévention de l'incendie, applicables aux personnes occupant des travailleurs.

L'interprétation adoptée par la section de législation du Conseil d'Etat doit cependant être actuellement examinée à la suite de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 26 juin 1986 par lequel a été rejeté le recours en annulation partielle du décret de la Communauté flamande du 20 mars 1984 portant statut des entreprises d'hébergement. Dans cet arrêt (1), la Cour s'exprime en ces termes :

---

(1) Moniteur belge du 15 juillet 1986.

.../...

"La Communauté flamande ne peut pas davantage être réputée avoir excédé sa compétence en édictant les dispositions de l'article 5, points 1 et 5, sur base de la considération que la politique en matière de sécurité serait demeurée une matière nationale, en vertu du principe selon lequel la compétence résiduaire appartient au législateur national.

La politique en matière de sécurité, et plus particulièrement la protection contre l'incendie, n'est pas demeurée une matière purement nationale.

Ainsi l'aménagement du territoire a été transféré globalement aux Régions, comme étant une matière visée à l'article 107quater de la Constitution; cette matière implique la compétence d'édicter des règlements régionaux sur les bâtisses concernant, notamment, toutes les dispositions générales de nature à assurer la sécurité - notamment la protection contre l'incendie et l'inondation - des constructions, des installations et de leurs abords.

Ainsi, l'ensemble de la politique du tourisme a été transférée aux Communautés, en ce compris tous les aspects qui sont déterminants pour la qualité de l'industrie hôtelière et qui ont pour objet la protection des touristes. La sécurité dans les entreprises d'hébergement et, notamment, la protection contre l'incendie, présente semblable aspect, de sorte que les Communautés sont, en matière de sécurité, compétentes pour tout ce qui est spécifique aux entreprises d'hébergement.

Là où l'article 5 du décret donne mission à l'Exécutif flamand de fixer, d'une part, les conditions d'ouverture et d'exploitation auxquelles doit satisfaire une entreprise d'hébergement "afin de répondre à sa destination en ce qui concerne la sécurité" et, d'autre part, "les normes spécifiques en matière de protection contre l'incendie" que les entreprises d'hébergement doivent respecter, cet article n'est dès lors pas entaché d'excès de compétence".

Pour tenir compte de l'arrêt de la Cour d'arbitrage, le projet doit être revu et limité aux établissements à l'égard desquels le Roi est encore compétent.

Met het ontworpen besluit stelt de Minister de Koning voor gebruik te maken van de bevoegdheid die Hem wordt verleend bij artikel 2, § 2, van de wet van 30 juli 1979 betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen.

De vraag dringt zich echter op of de Koning sedert de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, nog maatregelen kan treffen met betrekking tot de veiligheid in inrichtingen die een activiteit uitoefenen in het raam van de aangelegenheden die behoren tot de normatieve bevoegdheid van de Gemeenschappen of de Gewesten.

Die kwestie werd door de Raad van State, afdeling wetgeving, onderzocht in het advies dat hij op 12 juni 1985 heeft verleend over een ontwerp van koninklijk besluit houdende vaststelling van de voorschriften inzake beveiliging tegen brand waaraan de bestaande hotelinrichtingen moeten voldoen (1).

Dat advies, dat beperkt was tot het probleem van de hotelinrichtingen, luidde als volgt :

.../...

---

(1) Advies L. 16.596/9 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt over een ontwerp waaraan geen verder gevolg is gegeven.

"Afdeling III. Bepaling van de overheid die bevoegd is om voorschriften op te leggen inzake brandbeveiliging in hotelinrichtingen.

Gesteld zelfs dat de Gemeenschap bevoegd zou zijn om alle onderdelen van het statuut van de hotelinrichtingen te bepalen - met uitzondering van de vestigingsvoorwaarden die daarvan losgemaakt zouden kunnen worden -, dan nog vormen de voorschriften inzake brandbeveiliging een bijzonder gegeven en blijven zij behoren tot de bevoegdheid van de nationale overheid.

De bescherming tegen brandgevaar is immers een op zichzelf staande materie. Dat heeft de Raad van State verklaard in zijn advies L. 15.492/9 van 7 juni 1983 over een voorstel van decreet "relatif à la sécurité contre l'incendie des logements", dat bij de Waalse Gewestraad is ingediend door de heren LAFOSSE c.s. (1). De Raad van State zegt daarin het volgende :

> "La protection et la lutte contre les incendies et les explosions est une matière en soi. Elle n'entre pas dans celles qui ont été attribuées à la compétence des Régions. Elle ne saurait, en particulier, être considérée comme une partie de la matière du "logement". Il n'est même pas concevable que l'on puisse en distraire la lutte contre les incendies et les explosions se produisant dans les logements, pour l'inclure ainsi, pour cette partie, dans la matière du logement. Tant la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile (spécialement les articles 9 et suivants) que la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances confirment l'unicité de la matière et le caractère arbitraire et irréaliste d'une conception qui attribuerait à des législateurs différents, d'une part, la lutte contre l'incendie et les explosions dans les logements et, d'autre part, la lutte contre ces mêmes catastrophes lorsqu'elles se produisent en d'autres lieux".

.../...

---

(1) Cons. rég. wallon, zitting 1983-1984, nr 60/1, bijlage, blz. 3.

Aannemen dat de eventuele bevoegdheid van de Gemeenschap om het statuut van de hotelinrichtingen in al zijn onderdelen te bepalen mede de bevoegdheid zou inhouden om voor die inrichtingen de regels vast te stellen die gelden inzake bescherming tegen brandgevaar, zou er, om de in het aangehaalde advies uiteengezette redenen, op neerkomen dat men aanneemt dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de economie van de wet van 30 juli 1979 fundamenteel heeft aangetast, te meer daar artikel 3, § 2, van die wet de Minister van Binnenlandse Zaken de zorg opdraagt om de verordeningen met betrekking tot die aangelegenheid onderling in overeenstemming te brengen.

Er moet worden aangenomen dat de genoemde bijzondere wet de wet van 30 juli 1979 aldus niet heeft gewijzigd, aangezien de "brandvoorkoming en -bestrijding" een op zichzelf staande aangelegenheid is en die aangelegenheid niet naar de Gemeenschap is overgegaan.

Dat advies beschouwde de "preventie van brand en ontploffingen" dus als een op zichzelf staande materie, die op generlei wijze aan de Gemeenschappen en de Gewesten werd overgedragen. Als men zich houdt aan die interpretatie - die wel ten grondslag lijkt te liggen aan artikel 1 van het ontwerp - zou de Koning nog bevoegd zijn om artikel 2, § 2, van de wet van 30 juli 1979 uit te voeren voor alle inrichtingen, met inbegrip van die welke een activiteit uitoefenen in het raam van de aangelegenheden die behoren tot de normatieve bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten. Die oplossing zou in dit geval aan de nationale overheid bevoegdheden hebben gelaten die moeilijk los kunnen worden gezien van die welke ze bezit inzake de arbeidsbescherming, die krachtens artikel 6, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een nationale aangelegenheid is en die maatregelen ter voorkoming van brand omvat welke van toepassing zijn op personen die werknemers in dienst hebben.

De door de afdeling wetgeving van de Raad van State aangenomen interpretatie moet nu echter worden onderzocht in het licht van het arrest van het Arbitragehof van 26 juni 1986, waarbij het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 20 maart 1984 houdende het statuut van de logiesverstrekkende bedrijven, werd verworpen. In dat arrest (1) stelt het Hof het volgende :

"De Vlaamse Gemeenschap kan evenmin worden geacht met het uitvaardigen van de bepalingen onder artikel 5, punten 1 en 5, haar bevoegdheid te hebben overschreden op grond van de beschouwing dat het beleid inzake veiligheid krachtens het beginsel dat de residuaire bevoegdheid bij de nationale wetgever ligt, een nationale aangelegenheid zou zijn gebleven.

Het beleid met betrekking tot veiligheid, en meer bepaald de brandbeveiliging, is geen zuiver nationale aangelegenheid gebleven.

Aldus werd onder meer de ruimtelijke ordening als aangelegenheid bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet aan de Gewesten globaal overgedragen; die aangelegenheid impliceert de bevoegdheid om gewestelijke bouwverordeningen vast te stellen, die met name alle nodige algemene voorschriften bevatten om te voorzien in de veiligheid - met name de beveiliging tegen brand en overstroming - van de bouwwerken, de installaties en hun omgeving.

Aldus werd het toeristische beleid globaal aan de Gemeenschappen overgedragen, met inbegrip van alle aspecten daarvan die bepalend zijn voor de kwaliteit van het hotelwezen en die de bescherming van de toeristen op het oog hebben. De veiligheid, en meer bepaald de brandbeveiliging, in de logiesverstrekkende bedrijven is een zodanig aspect, zodat de Gemeenschappen inzake veiligheid bevoegd zijn voor al wat specifiek is voor de logiesverstrekkende bedrijven.

.../...

---

(1) Belgisch Staatsblad van 15 juli 1986.

Waar artikel 5 van het decreet aan de Vlaamse Executieve opdracht geeft om enerzijds de openings- en exploitatievoorwaarden te bepalen waaraan een logiesverstrekkend bedrijf moet voldoen "om aan zijn bestemming te beantwoorden uit het oogpunt van veiligheid", en anderzijds "de specifieke normen inzake brandveiligheid" te bepalen die in de logiesverstrekkende bedrijven dienen te worden in acht genomen, is het derhalve niet door bevoegdheidsoverschrijding aangetast".

Opdat rekening wordt gehouden met het arrest van het Arbitragehof moet het ontwerp worden herzien en beperkt blijven tot de inrichtingen waarvoor de Koning nog bevoegd is.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

P. FINCOEUR, conseillers d'Etat,
P. MARTENS, staatsraden,

Cl. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

F. DELPEREE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS, conseiller d'Etat.

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS, staatsraad

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY.

J. LIGOT.