MFV.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
9-06-1988
Vandermeulebroecke
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

L. 18.538/2.

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 25 mars 1988, 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 30 mai 1988 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 25 maart 1988 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 30 mei 1988 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.

En son article 1er, l'arrêté soumis au Conseil d'Etat déclare les dispositions du chapitre Ier de la loi précitée applicables aux catégories d'établissements qu'il énumère, dans les limites et aux conditions qui seront déterminées par les arrêtés royaux fixant les mesures de sécurité auxquelles ces catégories d'établissements devront satisfaire.

L'énumération des catégories d'établissements auxquelles les dispositions du chapitre Ier de cette loi seraient ainsi rendues applicables, appelle de la part du Conseil d'Etat plusieurs critiques qui justifient que le projet soit fondamentalement revu :

1. La première question qui se pose est celle de savoir si oui et dans quelles limites, le Roi peut encore, depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, édicter des règles relatives à la sécurité dans les matières relevant du pouvoir normatif des Communautés ou des Régions. Une distinction doit être faite en fonction des matières, entre celles où la politique de protection contre l'incendie est demeurée purement nationale et celles où elle a cessé de l'être.

.../...

En ce qui concerne les secondes, la Cour d'arbitrage, dans ses arrêts n°s 40 et 41 des 15 et 29 octobre 1987, rendus en matière d'établissements d'hébergement pour personnes âgées, et dans son arrêt n° 49 du 10 mars 1988, rendu en matière d'immeubles destinés à l'habitation, a jugé que la politique en matière de prévention contre l'incendie dans les établissements et immeubles ayant ces destinations n'est pas demeurée totalement nationale.

Selon la Cour, la répartition des compétences s'opère de la manière suivante :

> "Si l'autorité nationale est compétente pour édicter des normes de base en matière de protection contre l'incendie, à savoir des normes communes à une catégorie de constructions sans que soit prise en compte leur destination, les Régions (ou les Communautés) sont compétentes pour régler les aspects de la protection contre l'incendie (de la sécurité) qui sont spécifiques aux immeubles destinés en ordre principal à l'habitation (aux établissements destinés aux personnes âgées), c'est-à-dire pour adapter et compléter les normes nationales de base, sans mettre celles-ci en péril.
>
> Les Régions (ou les Communautés) sont, en outre, compétentes pour appliquer toutes les normes en matière de protection contre l'incendie (de sécurité), y compris les normes nationales (...).".

Le même raisonnement doit être appliqué à d'autres catégories d'immeubles dont la destination correspond à des activités qui ressortissent de la compétence des Communautés et des Régions. Ceci vaut, entre autres, pour tout ou partie des établissements visés aux 2°, 3°, 4°, 5°, 6° et 7° de l'article 1er de l'arrêté en projet.

.../...

Il suit des arrêts précités que, pour les matières où la politique de protection contre l'incendie a cessé d'être purement nationale - et dans les limites de la compétence territoriale des Communautés et des Régions -, les autorités nationales ont seulement conservé le pouvoir d'arrêter des règles générales de protection contre l'incendie et que ces règles générales ne peuvent être fixées en ayant égard à la destination particulière des constructions.

L'application de cette jurisprudence au présent projet conduit à la conclusion que l'article 1er méconnaît doublement les règles répartitrices de compétences entre l'Etat, les Régions et les Communautés.

D'abord, il confère au Roi le pouvoir illimité de fixer des mesures de sécurité pour des établissements destinés à être le cadre d'activités qui ressortissent des compétences des Communautés et des Régions. Ensuite, on n'aperçoit pas comment il serait pratiquement possible aux autorités nationales de rester dans les limites de leur compétence normative, à savoir fixer des normes communes à une catégorie de constructions sans que soit prise en compte leur destination, alors que la plupart des établissements énumérés à l'article 1er ont une destination bien spécifique (1).

.../...

---

(1) Citons, à titre d'exception, les tentes, les salles polyvalentes, les structures gonflables.

2. En ce qui concerne les matières où la politique de protection contre l'incendie est demeurée purement nationale, les autorités nationales conservent l'intégralité des pouvoirs qui étaient les leurs avant l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Ainsi, le Roi continue-t-il à puiser dans les articles 2, § 2, et 3, § 1er, 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, le pouvoir de prendre, pour les catégories d'établissements qu'Il détermine, les mesures de sécurité énumérées à titre d'exemple à l'article 3, § 1er.

Dans ces matières, Il peut, dans le silence de la loi, déterminer les catégories d'établissements en fonction de leur destination ou de n'importe quel autre critère.

Le Roi ne peut toutefois exercer Ses pouvoirs qu'à l'égard des établissements qui satisfont aux deux conditions fixées par le législateur à l'article 2, § 1er, de la loi précitée, à savoir être habituellement accessibles au public et ne pas être soumis à des règles particulières en ce qui concerne la prévention des incendies et des explosions.

L'article 1er du présent projet est critiquable dans la mesure où figurent, parmi les catégories d'établissements qu'il énumère, des établissements qui sont soumis à des règles particulières. Tel est, notamment, le cas des établissements visés au 9° de l'article 1er en projet, qui sont soumis aux dispositions de l'article 52 du Règlement général pour la protection du travail.

.../...

3. Les mêmes considérations que celles qui viennent d'être énoncées s'appliquent mutatis mutandis aux matières régionales et communautaires qui demeurent de la compétence du législateur national uniquement en raison des limites territoriales assignées au pouvoir décrétal. Ainsi, le Roi ne peut-il, notamment, pas prendre, sur la base des articles 2, § 2, et 3, § 1er, de la loi précitée du 30 juillet 1979, les mesures de sécurité applicables à celles des maisons de repos pour personnes âgées ou des entreprises d'hébergement visées à l'article 1er, 1° et 2°, de l'arrêté en projet, qui ne ressortissent pas de la compétence territoriale des Communautés.

En effet, ces établissements sont soumis à des règles particulières en ce qui concerne la prévention des incendies : la loi du 12 juillet 1966 relative aux maisons de repos pour personnes âgées et la loi du 19 février 1963 portant statut d'établissements hôteliers, ainsi que les arrêtés pris pour leur exécution (1).

\+

\+ \+

Les articles 2 et 3 de l'arrêté en projet ne s'exposent pas aux mêmes critiques, mais ils sont indissociables de l'article 1er et ne peuvent donc être adoptés séparément.

---

(1) Comme il a été observé sous le point 1, ces mêmes établissements, dans la mesure où ils relèvent de la compétence des Communautés, peuvent être soumis par celles-ci à des règles spécifiques de protection contre l'incendie, c'est-à-dire des règles qui tiennent compte de leur destination particulière, et qui ne vont pas à l'encontre des règles générales de protection prises par le législateur national.

Met het ontworpen besluit stelt de Minister aan de Koning voor gebruik te maken van de bevoegdheden die Hem zijn verleend door 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.

Artikel 1 van het aan de Raad voorgelegde besluit verklaart de bepalingen van hoofdstuk I van de voormelde wet toepasselijk op de in het besluit opgesomde categorieën van inrichtingen binnen de grenzen en onder de voorwaarden die bij de koninklijke besluiten tot vaststelling van de desbetreffende veiligheidsmaatregelen zullen worden bepaald.

De Raad van State heeft bij de opsomming van de categorieën van inrichtingen waarop de bepalingen van hoofdstuk I van die wet aldus toepasselijk zouden worden gemaakt, een aantal bedenkingen die een grondige herziening van het ontwerp verantwoorden :

1. Vooreerst rijst de vraag of, en binnen welke grenzen, de Koning sedert het in werking treden van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen nog regels kan uitvaardigen met betrekking tot de veiligheid in aangelegenheden waarvoor de Gemeenschappen of de Gewesten normerende bevoegdheid hebben. Naar gelang van de aangelegenheden dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de aangelegenheden waar het beleid inzake brandbeveiliging een zuiver nationale zaak is gebleven en de aangelegenheden waar dat niet meer zo is.

.../...

Met betrekking tot de tweede soort van aangelegenheden heeft het Arbitragehof in zijn arresten nrs. 40 en 41 van 15 en 29 oktober 1987 inzake voorzieningen voor bejaarden, en in zijn arrest nr. 49 van 10 maart 1988, inzake gebouwen bestemd voor bewoning, geoordeeld dat het beleid ter voorkoming van brand in inrichtingen en gebouwen met zulk een bestemming niet helemaal een nationale zaak gebleven is.

Volgens het Hof zijn de bevoegdheden als volgt verdeeld :

> "Is de nationale overheid bevoegd om inzake brandbeveiliging basisnormen uit te vaardigen, dit wil zeggen normen die gemeen zijn aan een categorie van constructies zonder dat daarbij in acht genomen wordt welke de bestemming ervan is, toch zijn de Gewesten (of de Gemeenschappen) bevoegd tot het regelen van de aspecten van de brandbeveiliging (veiligheid) die specifiek zijn voor de gebouwen die hoofdzakelijk voor bewoning bestemd zijn (voor de bejaardenvoorzieningen), met name om de nationale basisnormen aan te passen en aan te vullen, zonder die aan te tasten.
>
> De Gewesten (of de Gemeenschappen) zijn bovendien bevoegd om alle normen inzake brandbeveiliging (veiligheid), met inbegrip van de nationale, toe te passen (...)".

Dezelfde redenering moet worden toegepast op andere categorieën van gebouwen waarvan de bestemming overeenkomt met activiteiten die onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten vallen. Dit geldt onder meer voor het geheel of voor een deel van de in 2°, 3°, 4°, 5°, 6° en 7° van artikel 1 van het ontworpen besluit bedoelde inrichtingen.

.../...

Uit de voormelde arresten volgt dat voor de aangelegenheden waar het beleid inzake brandbeveiliging niet langer een zuiver nationale zaak is - en binnen de grenzen van de territoriale bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten -, de nationale overheid enkel de bevoegdheid heeft behouden om algemene regels inzake brandbeveiliging uit te vaardigen en dat bij het stellen van die algemene regels geen rekening mag worden gehouden met de bijzondere bestemming van de gebouwen.

Wanneer men die rechtspraak betrekt op het onderhavige ontwerp, komt men tot het besluit dat artikel 1 de regels betreffende de verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen op tweevoudige wijze miskent.

Vooreerst verleent het de Koning een onbeperkte bevoegdheid om veiligheidsmaatregelen vast te stellen voor inrichtingen die bestemd zijn om er activiteiten uit te oefenen welke onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten vallen. Voorts is het niet duidelijk hoe de nationale overheid in de praktijk binnen de grenzen van haar normerende bevoegdheid zou kunnen blijven, namelijk het vaststellen van gemeenschappelijke normen voor een categorie van gebouwen zonder dat op hun bestemming wordt gelet, terwijl de meeste van de in artikel 1 opgesomde inrichtingen juist een zeer specifieke bestemming hebben (1).

.../...

---

(1) Als uitzonderingen kunnen worden vermeld : tenten, polyvalente zalen, opblaasbare structuren.

2. Met betrekking tot die aangelegenheden waar het beleid inzake brandbeveiliging een zuiver nationale zaak is gebleven, behoudt de nationale overheid alle bevoegdheden die ze bezat vóór het in werking treden van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Zo vindt de Koning in de artikelen 2, § 2, en 3, § 1, 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 nog altijd de bevoegdheid om voor de door Hem bepaalde categorieën van inrichtingen de veiligheidsmaatregelen te nemen die in artikel 3, § 1, bij wijze van voorbeeld zijn opgesomd.

In die aangelegenheden kan de Koning, gelet op het stilzwijgen van de wet, de categorieën van inrichtingen bepalen naar gelang van hun bestemming of volgens enige andere maatstaf.

De Koning kan zijn bevoegdheid evenwel slechts uitoefenen ten aanzien van de inrichtingen die voldoen aan de door de wetgever in artikel 2, § 1, van de voormelde wet gestelde voorwaarden : gewoonlijk voor het publiek toegankelijk zijn en niet onder bijzondere regelen inzake preventie van brand en ontploffing vallen.

Op artikel 1 van het onderhavige ontwerp kan kritiek worden uitgeoefend in de mate dat onder de daarin opgesomde categorieën van inrichtingen ook inrichtingen voorkomen waarvoor bijzondere regels gelden. Dit is met name het geval voor de in 9° van het ontworpen artikel 1 bedoelde inrichtingen, die onder artikel 52 van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming vallen.

.../...

3. Het zoëven overwogene geldt mutatis mutandis ook voor de gewestelijke en de gemeenschapsaangelegenheden die alleen wegens de territoriale begrenzing van de bevoegdheid van de decreetgever zaak van de nationale wetgever blijven. Zo vermag de Koning onder meer niet, op grond van de artikelen 2, § 2, en 3, § 1, van de voormelde wet van 30 juli 1979, de veiligheidsmaatregelen vast te stellen voor die van de in artikel 1, 1° en 2°, van het ontworpen besluit bedoelde voorzieningen voor bejaarden en logiesverstrekkende bedrijven welke niet tot de territoriale bevoegdheid van de Gemeenschappen behoren.

Die inrichtingen vallen immers onder bijzondere regels inzake preventie van brand, namelijk onder de wet van 12 juli 1966 op de rustoorden voor bejaarden en de wet van 19 februari 1963 houdende statuut van hotelinrichtingen alsmede onder de ter uitvoering daarvan vastgestelde besluiten (1).

\+

\+ \+

Die kritiek treft niet de artikelen 2 en 3 van het ontworpen besluit. Die artikelen zijn evenwel onverbrekelijk verbonden met artikel 1 en kunnen dus niet afzonderlijk worden aangenomen.

---

(1) Zoals onder punt 1 is opgemerkt, kunnen de Gemeenschappen voor die inrichtingen, in de mate dat ze onder hun bevoegdheid vallen, specifieke regels inzake brandbeveiliging stellen, dit wil zeggen regels die rekening houden met hun bijzondere bestemming en die niet indruisen tegen de door de nationale wetgever vastgestelde algemene regels inzake beveiliging.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
J.-C. GEUS, staatsraden,

C. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

P. GOTHOT, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.
Le rapport a été présenté par M. A. MERCENIER, premier auditeur.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.
Het verslag werd uitgebracht door de H. A. MERCENIER, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.