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, le 1er octobre 1991, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie auxquelles les bâtiments nouveaux doivent satisfaire", a donné le 25 novembre 1991 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 1 oktober 1991 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de basisnormen voor brandpreventie waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen", heeft op 25 november 1991 het volgend advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

L'arrêté royal en projet tend à exécuter l'article 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, modifié par la loi du 22 mai 1990, aux termes duquel :

> "Dans un but de prévention des incendies et des explosions, le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les normes de prévention de base communes à une ou plusieurs catégories de constructions indépendamment de leur destination".

En vertu de la directive du Conseil des Communautés européennes du 28 mars 1983 (83/189/CEE) prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et

réglementations techniques (1), "les Etats membres communiquent immédiatement à la Commission tout projet de règle technique, sauf s'il s'agit d'une transposition intégrale d'une norme internationale ou européenne, auquel cas une simple information quant à la norme concernée suffit (...)" (article 8, alinéa 1er). Au sens de la directive, on entend par "projet de règle technique", le "texte d'une spécification technique, y compris des dispositions administratives, élaboré avec l'intention de l'établir ou de la faire finalement établir comme une règle technique, et se trouvant à un stade de préparation qui lui permet encore de lui apporter des amendements substantiels".

On entend par "spécification technique", la "spécification qui figure dans un document définissant les caractéristiques requises d'un produit, telles que les niveaux de qualité ou de propriété d'emploi, la sécurité, les dimensions, y compris les prescriptions applicables au produit en ce qui concerne la terminologie, les symboles, les essais et méthodes d'essai, l'emballage, le marquage et l'étiquetage".

La communication préalable à la Commission des projets énonçant des spécifications techniques pour les produits de fabrication industrielle doit permettre à celle-ci d'étudier la conformité de ces projets avec la législation communautaire - surtout quant au principe de la libre circulation des marchandises - et de bloquer éventuellement,

---

(1) J.O.C.E., L. 109, 26 avril 1983, p. 8.

un certain temps, tous projets de règles techniques qui seraient contraires au droit européen (1).

En particulier, on signalera :

- que si les Etats membres ou la commission émettent un avis circonstancié selon lequel la mesure envisagée doit être modifiée, l'Etat membre doit reporter l'adoption du projet de six mois;

- que la Commission peut faire part de son intention de proposer ou d'arrêter une directive; dans ce cas, le délai ci-dessus est porté à douze mois.

L'arrêté en projet détermine les "spécifications techniques" auxquelles doivent satisfaire les bâtiments nouveaux. Ces "spécifications" concernent tant les caractéristiques propres des matériaux utilisés, y compris les méthodes d'essai et les classifications, que la manière de les assembler. Il s'agit donc bien de projets de règles techniques, au sens de l'article 8, alinéa 1er, de la directive du Conseil du 28 mars 1983.

D'autre part, le texte en projet ne constitue nullement la transposition d'une norme internationale ou européenne. On notera à cet égard que la directive du

---

(1) Voyez, notamment, les articles 8 et 9 de la directive.

Conseil du 21 décembre 1988 (89/106/CEE) (1) relative au rapprochement des dispositions législatives réglementaires et administratives des Etats membres concernant les produits de construction, que le projet ne tend pas à transposer (2), est entrée en vigueur le 27 juin 1991.

Il résulte de ce qui précède que le projet doit être communiqué à la Commission et qu'à défaut d'accomplissement de pareille formalité, qui ne se réduit pas à une simple information, le projet n'est pas en état d'être examiné par la section de législation du Conseil d'Etat.

---

(1) J.O.C.E., L. 40, 12 février 1989, p. 12.
Cette directive relève d'une "nouvelle approche" en matière d'harmonisation technique. L'harmonisation des législations est désormais limitée aux seules exigences essentielles de sécurité et de santé. En attendant la mise au point de normes européennes, le principe directeur est l'acceptation mutuelle des normes nationales par des procédures convenues. Voyez à ce propos : D. WAELBROECK, "L'harmonisation des règles et normes techniques dans la CEE", Cahiers de droit européen, 1988, pp. 255 et suiv; A. MATTERA, Le marché unique européen : ses règles, son fonctionnement, 2e éd., Jupiter, Paris, 1990, pp. 188 et suiv.

(2) Voyez notamment l'article 3, alinéa 1er, du projet, qui annonce cette transposition, de même que l'alinéa 2, qui tend, manifestement, à rendre le texte en projet conforme aux dispositions du droit européen.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

Met het ontworpen koninklijk besluit wordt beoogd uitvoering te geven aan artikel 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, gewijzigd bij de wet van 22 mei 1990. Dit artikel luidt :

> "Met het oog op de preventie van brand en ontploffing bepaalt de Koning, bij in Ministerraad overleg besluit, de basispreventienormen die een of meer categorieën van constructies gemeen hebben, ongeacht hun bestemming".

Krachtens de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 maart 1983 (89/189/EEG) betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en tech-

nische voorschriften (1), delen "de Lid-Staten ... de Commissie onmiddellijk ieder ontwerp voor een technisch voorschrift mede, tenzij het een volledige omzetting van een internationale of Europese norm betreft, in welk geval met een eenvoudige vermelding van de betrokken internationale of Europese norm kan worden volstaan ..." (artikel 8, eerste lid). Luidens de richtlijn wordt onder "ontwerp voor technisch voorschrift" verstaan "de tekst van een technische specificatie, met inbegrip van de bestuursrechtelijke bepalingen, uitgewerkt met de bedoeling deze uiteindelijk als technisch voorschrift vast te stellen of te doen vaststellen, en zich bevindend in een zodanig stadium van voorbereiding dat er nog ingrijpende wijzigingen in kunnen worden aangebracht".

Onder "technische specificatie" wordt verstaan de "specificatie die voorkomt in een document ter omschrijving van de vereiste kenmerken van een produkt, zoals kwaliteitsniveaus, prestatie, veiligheid of afmetingen, met inbegrip van de voorschriften inzake terminologie, symbolen, proefnemingen en proefnemingsmethoden, verpakking, het merken of etiketteren, zoals die op het produkt van toepassing zijn".

Door de Commissie van te voren kennis te geven van de ontwerpen met vermelding van de technische specificaties voor de produkten die industrieel worden vervaardigd, moet de Commissie in staat worden gesteld na te gaan of deze ontwerpen in overeenstemming zijn met de wetgeving van de Ge-

---

(1) Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, L. 109, 26 april 1983, blz. 8.

meenschap, voornamelijk met betrekking tot het beginsel van het vrije verkeer van goederen, en eventueel enige tijd lang alle ontwerpen voor technische voorschriften die strijdig zijn met het Europees recht tegen te houden (1).

Er zij met name op gewezen :

- dat, indien de Lid-Staten of de Commissie de uitvoerig gemotiveerde mening te kennen geven dat de beoogde maatregel moet worden gewijzigd, de Lid-Staat de goedkeuring van het ontwerp zes maanden moet uitstellen;

- dat de Commissie haar voornemen te kennen kan geven een richtlijn voor te stellen of vast te stellen; in dit geval bedraagt de voormelde termijn twaalf maanden.

In het ontworpen besluit wordt bepaald aan welke "technische specificaties" de nieuwe gebouwen moeten voldoen. Die "specificaties" hebben zowel betrekking op de eigenschappen van de gebruikte materialen, met inbegrip van de proefnemingsmethoden en de classificaties, als op de wijze waarop ze ineen worden gezet. Het gaat dus wel degelijk om ontwerpen voor technische voorschriften in de zin van artikel 8, eerste lid, van de richtlijn van de raad van 28 maart 1983.

---

(1) Zie onder meer de artikelen 8 en 9 van de richtlijn.

Bovendien is de ontworpen tekst geenszins een omzetting van een internationale of Europese norm. In dat opzicht zij opgemerkt dat de richtlijn van de Raad van 21 december 1988 (89/106/EEG) (1) betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake voor de bouw bestemde produkten,

---

(1) Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, L. 40, 12 februari 1989, blz. 12.
Die richtlijn betekent een "nieuwe aanpak" inzake harmonisering op technisch vlak. Het harmoniseren van de wetgevingen wordt thans beperkt tot de fundamentele voorschriften inzake veiligheid en gezondheid. In afwachting dat nieuwe Europese normen tot stand worden gebracht, geldt als beginsel dat de nationale normen wederzijds worden aanvaard met overeengekomen procedures. Zie in dat verband : D. WAELBROECK, "L'harmonisation des règles et normes techniques dans la CEE", Cahiers de droit européen, 1988, blz. 255 e.v.; A. MATTERA, "Le marché unique européen : ses règles, son fonctionnement", 2e uitg., Jupiter, Parijs, 1990, blz. 188 e.v.

die het ontwerp niet beoogt om te zetten (1), op 27 juni 1991 in werking is getreden.

Uit het vorenstaande volgt dat het ontwerp moet worden medegedeeld aan de Commissie en dat het ontwerp niet in zoverre gereed is dat het door de afdeling wetgeving van de Raad van State kan worden onderzocht wanneer een dergelijke formaliteit, die niet zomaar een loutere kennisgeving is, niet is vervuld.

---

(1) Zie onder meer artikel 3, eerste lid, van het ontwerp, dat die omzetting in uitzicht stelt, en het tweede lid, dat kennelijk beoogt de ontworpen tekst in overeenstemming te brengen met de bepalingen van het Europees recht.

La chambre était composée de

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

Y. BOUCQUEY, conseillers d'Etat,
Y. KREINS,

J. DE GAVRE, assesseurs de la section de législation,
P. GOTHOT,

Madame : R. DEROY, greffier,

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

Le rapport a été présenté par M. I. KOVALOVSZKY, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. C. LAMBOTTE, premier référendaire.

LE GREFFIER,

R. DEROY.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw : griffier,

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. I. KOVALOVSZKY, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. C. LAMBOTTE, eerste referendaris.

DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.