KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 3 augustus 1987 door de Gemeenschapsminister van Cultuur verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan de logiesverstrekkende bedrijven moeten voldoen", heeft op 18 november 1987 het volgend advies gegeven :

VOORAFGAANDE OPMERKING.

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Executieve op het feit dat de ontstentenis van de controle die de Vlaamse Raad krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Executieve 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 Executieve in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

INHOUD VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp stelt - in de bij de eigenlijke tekst ervan gevoegde omvangrijke bijlage - de brandveiligheidsnormen vast waaraan logiesverstrekkende bedrijven moeten voldoen om de vergunning te kunnen bekomen die, overeenkomstig artikel 3 van het decreet van 20 maart 1984 houdende het statuut van de logiesverstrekkende bedrijven, vereist is voor het exploiteren van een dergelijk bedrijf. Het ontwerp bepaalt tevens hoe wordt vastgesteld of een bedrijf aan die normen voldoet : er dient daartoe aan de burgemeester van de gemeente waar het bedrijf gelegen is

een attest te worden gevraagd, dat wordt afgegeven op verslag van de territoriaal bevoegde brandweerdienst (artikelen 1 tot 5); de aanvrager van de vergunning kan tegen de weigering van de burgemeester om een attest af te geven - welke weigering moet worden gemotiveerd - in beroep gaan bij de bevoegde Gemeenschapsminister, die uitspraak doet na het advies te hebben ingewonnen van een "technische commissie brandveiligheid" die door het ontwerp wordt opgericht bij het Vlaams Commissariaat-generaal voor toerisme (artikelen 6 en 7).

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP INZAKE BRANDVEILIGHEIDSNORMEN.

De bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap om het statuut te regelen van de logiesverstrekkende bedrijven vindt haar rechtsgrond in artikel 4, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, luidens welke bepaling als culturele aangelegenheden in de zin van artikel 59bis, § 2, 1°, van de Grondwet werden aangemerkt "de vrijetijdsbesteding en het toerisme". De vraag is echter te weten of die bevoegdheid ook de bevoegdheid omvat om brandveiligheidsnormen vast te stellen.

In zijn arrest nr. 25 van 26 juni 1986 (B.S. 15 juli 1986) heeft het Arbitragehof geoordeeld dat het beleid m.b.t. de veiligheid, en meer bepaald de brandbeveiliging, geen zuiver nationale aangelegenheid is gebleven. Ter illustratie van die stelling, wordt in hetzelfde arrest gesteld, dat het toeristisch beleid globaal

.../...

aan de Gemeenschappen is 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 wordt geacht een zodanig aspect te zijn, vaststelling waaruit het Hof dan de conclusie trekt dat de Gemeenschappen inzake veiligheid o.m. bevoegd zijn voor al wat specifiek is voor de logiesverstrekkende bedrijven.

Hoe de respectieve bevoegdheden van de Staat en de Gemeenschappen inzake brandbeveiliging onderling moeten worden afgebakend, heeft het Hof nader toegelicht in zijn arresten nr. 40 van 15 oktober 1987 (B.S. 6 november) en nr. 41 van 29 oktober 1987 (nog niet bekendgemaakt). De nationale overheid zou bevoegd zijn gebleven om "basisnormen uit te vaardigen, d.w.z. normen die gemeen zijn aan een categorie van constructies zonder dat daarbij in acht wordt genomen welke de bestemming ervan is", terwijl de Gemeenschappen bevoegd zouden zijn voor "het regelen van de specifieke veiligheidsaspecten, met name door de nationale basisnormen aan te passen en aan te vullen, zonder die aan te tasten". De Gemeenschappen zouden verder ook bevoegd zijn om alle normen inzake veiligheid, dus ook de nationale, toe te passen in het kader van een erkennings- en subsidiëringsbeleid. De laatstgenoemde arresten hadden weliswaar betrekking op voorzieningen voor bejaarden, maar er is kennelijk geen reden om ter zake een onderscheid te maken tussen voorzieningen voor bejaarden en logiesverstrekkende bedrijven.

Artikel 5, 5°, van het decreet van 20 maart 1984 houdende het statuut van de logiesverstrekkende bedrijven - welk voorschrift het aan de Raad van State voor advies

voorgelegde ontwerp-besluit tot rechtsgrond dient - gaat in ieder geval de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap zoals die door het Arbitragehof werd afgebakend, niet te buiten, vermits dat artikel de Executieve enkel machtigt om "de specifieke normen inzake brandveiligheid die in logiesverstrekkende bedrijven dienen te worden in acht genomen" te bepalen.

Een andere vraag is natuurlijk te weten of de brandveiligheidsnormen welke het ontwerp op grond van die decretale bepaling in detail vaststelt, eveneens kunnen worden ingepast in de bevoegdheid van de Gemeenschappen ter zake zoals die door het Arbitragehof wordt opgevat.

Vele van de talrijke normen die in de bijlage bij het ontwerp werden opgenomen, kunnen bezwaarlijk als "specifiek" worden gekwalificeerd, in deze zin dat ze uitsluitend betrekking zouden kunnen hebben op gebouwen waarin een logiesverstrekkend bedrijf is gevestigd en geen toepassing zouden kunnen vinden voor gebouwen bestemd voor andere doeleinden.

Daartegenover staat echter, dat die normen een onontbeerlijk onderdeel blijken te vormen van een regeling die een samenhangende en efficiënte brandbeveiligingsreglementering voor de logiesverstrekkende bedrijven beoogt te zijn. Wat tot de opvatting doet neigen dat de Executieve van de Gemeenschap bevoegd is om, samen met de strikt "specifieke" normen, ook die meer algemene normen

.../...

vast te stellen, te meer daar er geen "basisnomen" in de zin van de rechtspraak van het Arbitragehof lijken te bestaan (1).

.../...

---

(1) Er zou ter zake kunnen worden gedacht aan het koninklijk besluit van 4 april 1972 houdende vaststelling van de algemene eisen vervat in de norm NBN 713-010 betreffende de brandbeveiliging in hoge gebouwen, welk besluit werd uitgevaardigd op grond van artikel 59 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw, dat de uitvoerende macht de bevoegdheid verleent om bouwverordeningen vast te stellen.

Of de aldus vastgestelde normen kunnen worden aangemerkt als "basisnormen" in de door het Arbitragehof bedoelde zin, kan evenwel worden betwijfeld om twee redenen :

In de eerste plaats bevat de bedoelde regeling - hoe ruim haar toepassingsgebied ook is en hoe groot ook het aantal van haar bepalingen die gelden voor alle gebouwen zonder onderscheid waarop ze van toepassing is - gediversifieerde voorschriften naar gelang het gaat om appartements- of flatgebouwen, om kantoorgebouwen, of om andere gebouwen (bv. hotels, internaten, ziekenhuizen, kazernes, enz.).

Bovendien heeft het Arbitragehof, in het reeds vermelde arrest nr. 25, de bevoegdheid om met toepassing van artikel 59 van de wet van 29 maart 1962 bouwverordeningen vast te stellen die alle nodige algemene voorschriften bevatten om te voorzien in de veiligheid - met name de beveiliging tegen brand en overstroming - als voorbeeld geciteerd van een gewestelijke bevoegdheid, zodat de normen vervat in het koninklijk besluit van 4 april 1972 bezwaarlijk kunnen worden geacht basisnormen te zijn, d.w.z. normen die enkel door de nationale overheid kunnen worden vastgesteld.

Er lijkt derhalve tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap om de ontworpen regeling uit te vaardigen te kunnen worden besloten op grond van de dubbele vaststelling : 1° dat de regeling enkel zal gelden voor logiesverstrekkende bedrijven, en dus door haar voorwerp specifiek is; en 2° dat de regeling niet in strijd komt met nationale basisnormen - normen die de Gemeenschappen volgens het Arbitragehof trouwens niet alleen zouden mogen aanvullen, maar ook aanpassen - om de goede reden dat er geen dergelijke normen bestaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Artikel 1.

Het ware correcter te schrijven "De vergunning ... kan slechts worden verleend indien ..." in plaats van "De vergunning ... wordt verleend indien ...".

Artikel 2.

1. Op het eerste gezicht lijkt er een tegenstrijdigheid te bestaan tussen dit artikel, waaruit moet worden afgeleid dat de naleving van de brandveiligheidsnormen die het ontwerp invoert slechts zal worden geëist naar aanleiding van het aanvragen van een exploitatievergunning voor een, per hypothese, nieuw bedrijf, en het voorschrift opgenomen in punt 0.2. van de bijlage en luidens hetwelk de ontworpen regeling toepasselijk zou zijn op "alle bestaande logiesverstrekkende bedrijven".

Uit de toelichtingen verstrekt door de gemachtigde van de Executieve blijkt echter, dat het besluit waarbij de overige exploitatievoorwaarden voor de logiesverstrekkende bedrijven zullen worden vastgesteld ingevolge een opmerking die de Raad van State in zijn advies over dat besluit heeft geformuleerd, zal worden aangevuld met een overgangsbepaling, luidens welke alle bestaande bedrijven verplicht zullen zijn binnen een bepaalde termijn een nieuwe exploitatievergunning aan te vragen.

De ontworpen regeling zal dus gelden voor alle logiesverstrekkende bedrijven zonder onderscheid, m.a.w. zowel voor de bestaande als voor de nieuw op te richten. In de onder punt 0.2. van de bijlage opgenomen bepaling dient het woord "bestaande" dan ook te worden geschrapt.

2. De redactie van artikel 2 kan als volgt worden verbeterd :

"Art. 2. Het in artikel 1 bedoelde attest moet bij de vergunningsaanvraag worden gevoegd. Het mag niet meer dan één jaar oud zijn".

Artikelen 4 en 5.

Uit die bepalingen, die overigens beter tot één enkel artikel zouden worden versmolten, blijkt niet met voldoende zekerheid dat ook het afgeven van een attest steeds op grond van een verslag van de bevoegde brandweerdienst zal dienen te gebeuren, wat gelet op het belang van

.../...

de technische controle die ter zake moet plaatsvinden en op de daarmee gepaard gaande aansprakelijkheid van de overheid redelijkerwijze nochtans de bedoeling moet zijn.

Er wordt in overweging gegeven de artikelen 4 en 5 door de volgende bepaling te vervangen :

"Art. 4. De burgemeester beslist over de aanvragen tot het bekomen van een attest binnen drie maanden na de ontvangst van de aanvraag op grond van een door de bevoegde brandweerdienst opgemaakt verslag.

De weigering een attest af te geven moet worden gemotiveerd en aan de aanvrager bij ter post aangetekend schrijven betekend".

Artikel 6.

1. Zoals paragraaf 1 geredigeerd is, betekent hij dat met geen enkele van de zondagen en de feestdagen volgend respectievelijk op de kennisgeving van de weigering om het attest af te geven en op het inwinnen van het advies van de "technische commissie brandveiligheid" rekening mag worden gehouden bij het berekenen van de termijnen van dertig en vijfenveertig dagen bepaald in die paragraaf.

.../...

De gemachtigde van de Executieve heeft bevestigd dat zulks wel degelijk de bedoeling is, ten einde aan de vergunningaanvrager en aan het bestuur volle termijnen van echte werkdagen te waarborgen. Als zulks de bedoeling is, kan de vraag worden gesteld waarom de voor zon- en feestdagen ontworpen regel dan niet tevens voor de zaterdagen moet gelden, vermits er op die dagen normaliter evenmin wordt gewerkt.

2. De redactie van de tweede volzin van paragraaf 1 kan de indruk wekken dat de termijn van vijfenveertig dagen waarover de Gemeenschapsminister beschikt om over een bij hem ingesteld beroep uitspraak te doen, slechts zou beginnen lopen nadat deze in het bezit werd gesteld van het advies van de "technische commissie brandveiligheid".

Dat kan blijkbaar niet de bedoeling van de Executieve zijn, daar in die interpretatie de Gemeenschapsminister, door gebruikmaking van het voorschrift van paragraaf 2 van artikel 6, de termijn om uitspraak te doen naar believen zou kunnen verlengen.

Om alle misverstand dienaangaande te vermijden, is het echter wenselijk de redactie van paragraaf 1 derwijze aan te passen dat er uitdrukkelijk uit blijkt dat de Gemeenschapsminister uitspraak moet doen over het beroep binnen vijfenveertig dagen na de ontvangst daarvan.

.../...

3. Luidens de tweede volzin van paragraaf 1, kan de bevoegde Gemeenschapsminister afwijkingen toestaan van de in het ontwerp bepaalde normen.

Al kan ter rechtvaardiging van die bevoegdheid wellicht de noodzaak worden aangevoerd om inzonderheid voor bestaande bedrijven in overgangsmaatregelen te voorzien - de bepaling van het decreet die het ontwerp tot rechtsgrond dient, maakt daar trouwens uitdrukkelijk gewag van -, toch wordt die faculteit in het ontwerp in zodanig algemene termen toegekend, dat ze de mogelijkheid zou kunnen bieden om zelfs voor nieuwe bedrijven de opgelegde normen volledig te omzeilen. Om ter zake willekeur te voorkomen, zal derhalve de bevoegdheid van de Gemeenschapsminister om afwijkingen toe te staan eventueel moeten worden beperkt tot de bestaande bedrijven en alleszins aan nauwkeurig omschreven voorwaarden en beperkingen moeten worden onderworpen.

4. Daar er enkel in artikel 6 sprake is van een Gemeenschapsminister en het duidelijk in het gehele artikel om dezelfde minister gaat, kunnen in paragraaf 1 de woorden "hierna genoemd Gemeenschapsminister" beter achterwege worden gelaten.

Artikel 7.

Deze bepaling voorziet in de oprichting bij het Vlaams Commissariaat-generaal voor toerisme van een "technische commissie brandveiligheid", die tot taak zal hebben de bevoegde Gemeenschapsminister advies

.../...

te verstrekken over de beroepen die zullen worden ingesteld tegen de weigeringen van burgemeesters om het door het ontwerp voorgeschreven brandveiligheidsattest af te geven. Bovendien worden bepaalde ambtenaren van het bedoelde Commissariaat-generaal door het ontwerp, in het raam van die commissie, met bepaalde taken belast.

Een dergelijke regeling is onverenigbaar met het statuut van het Vlaams Commissariaat-generaal voor toerisme, dat opgericht werd als een openbare instelling met eigen rechtspersoonlijkheid, eigen bestuursorganen en een eigen opdracht. Het is immers niet mogelijk bij besluit van de Executieve die instelling, waarvan het statuut bij decreet is vastgesteld, te betrekken bij administratieve besluitvormingen welke de opdracht van die instelling te buiten gaan.

Hoewel de Executieve in het decreet van 20 maart 1984 een voldoende rechtsgrond kan vinden voor het oprichten van een adviescommissie zoals bedoeld in artikel 7, laat dat decreet haar niet toe het Vlaams Commissariaat-generaal voor toerisme bij de organisatie en de werking van die commissie te betrekken.

Bijlage 1.

1. De niet algemeen gekende afkortingen of verwijzingen welke in bijlage 1 worden gebruikt (zoals Rf, h, klasse M 3(c), enz.) dienen in de rubriek "O. Algemeen" te worden toegelicht.

2. Voor interne verwijzingen gebruike men niet het paragraafteken, maar de term "punt" (In punt 3.3. bv. verwijze men niet naar § 3.2., maar wel naar punt 3.2.).

3. Onder punt 0.3. vulle men de definitie van de middelhoge gebouwen aan als volgt : "gebouwen met meer dan drie bovengrondse bouwlagen, maar waarvan de hoogte niet meer dan 25 m bedraagt". Zoniet zou voor bepaalde gebouwen niet uit te maken zijn of zij tot categorie 2 dan wel tot categorie 3 behoren.

4. In punt 7.4.1. late men de woorden "Vaststelling van de" weg.

5. In punt 7.4.3. schrijve men : "... en mogen niet met elkaar noch met andere seinen kunnen worden verward".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	:	P. VERMEULEN,	eerste voorzitter,
		J. NIMMEGEERS, W. DEROOVER,	staatsraden,
		J. GIJSSELS, J. HERBOTS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	:	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. E. HAESBROUCK, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.