

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 27 mei 1992 door de Minister-Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve, door de Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen en door de Minister van Huisvesting, Leefmilieu, Natuurbehoud, Waterbeleid en Monumenten en Landschappen verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve "met betrekking tot de veiligheid in schietstanden", heeft op 2 juni 1992 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre-Président de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, par le Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures et par le Ministre du Logement, de l'Environnement, de la Conservation de la Nature, de la Politique de l'Eau et des Monuments et Sites, le 27 mai 1992, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à la sécurité dans les stands de tir", a donné le 2 juin 1992 l'avis suivant :

I. In strijd met het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 15 oktober 1991, zijn ter staving van het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag geen redenen aangegeven.

II. Krachtens artikel 6, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, en artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen is het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest ter zake van het leefmilieu bevoegd voor de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming.

Tot de maatregelen waarvoor het Gewest bevoegd is, behoren die welke betrekking hebben op het rangschikken van een inrichting als gevaarlijk, ongezond of hinderlijk (zie het ontwerp L. 21.596/1), het reglementeren, al dan niet met vergunningsplicht, van het inrichten, in werking brengen en exploiteren ervan en het organiseren van het toezicht erop, het ene en het andere ter bescherming van het leefmilieu door het voorkomen of beperken van de milieuhinder ten voordele van hoofdzakelijk doch niet alleen de omwonenden.

Het ontwerp gaat veel verder. Bovendien bepalingen betreffende de zoëven aangeduide aangelegenheden, bevat het bepalingen die betrekking hebben op de openbare veiligheid

.../...

in het algemeen, alsmede op de reglementering betreffende de wapens en de bewakingsdiensten in het bijzonder. Het ontwerp is zelfs in een niet geringe mate een herschrijving van het koninklijk besluit van 15 oktober 1991 tot regeling van de schietstanden gebruikt voor de opleiding en training in vuurwapens, vastgesteld in uitvoering van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten.

Bij de verdeling van de bevoegdheid tussen de Staat en de Gewesten is steeds ervan uitgegaan dat al wat de wapens en het ermee samenhangende betreft, behoort tot de algemene openbare veiligheid waarvoor de nationale overheid bij uitsluiting bevoegd is (zie o.m. Gedr. St., Senaat, 1979-1980, nr.434/2, blz. 166). De rechtspraak van het Arbitragehof doet bovendien ervan blijken dat het Gewest omtrent nationale aangelegenheden geen bepalingen kan vaststellen, ongeacht of zij van de nationale bepalingen afwijken, ze bevestigen of van toepassing verklaren (arrest nr. 44 van 23 december 1987, overweging B. 15).

Uit het vorengaande volgt dat het ontwerp - dat blijkbaar, en hoe verdienstelijk ook, als een op de praktijk afgestemde en allesomvattende handleiding is geconcipieerd - op het stuk van regelgeving een niet onaanzienlijk deel van voorzieningen bevat die niet tot de bevoegdheid van het Gewest behoren. Het ontwerp is dus aan een grondige herwerking toe en is niet in zoverre gereed dat het door de Raad van State verder kan worden onderzocht.

.../...

III. In de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar de wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheid en de veiligheid van de werknemers, alsmede de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen en naar de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten. De beide wetten en de uitvoeringsbesluiten ervan zijn uitsluitend zaak van de nationale overheid, de eerste omdat zij een aangelegenheid van arbeidsrecht is, de tweede omdat zij de openbare veiligheid betreft. Aan die wetten kan de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve geen bevoegdheid ontleen om enige reglementering uit te vaardigen.

Van de in de aanhef van het ontwerp vermelde wetten komt alleen de wet van 5 mei 1888 betreffende het toezicht op de gevaarlijke, ongezonde of hinderlijke inrichtingen en op de stoomtuigen en stoomketels in aanmerking als rechtsgrond voor een bij Executieve-besluit vast te stellen reglementering, uiteraard binnen de grenzen als boven in dit advies aangegeven.

Wel is het zo dat de externe politie op de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen raakvlakken kan hebben met andere gewestbevoegdheden als daar is de stedenbouw. De bevoegdheid omtrent deze aangelegenheid impliceert de bevoegdheid om gewestelijke bouwverordeningen vast te stellen die, met betrekking tot bouwwerken, in specifieke brandbeveiligingsmaatregelen kunnen voorzien (zie Arbitragehof, arresten nr. 25 van 26 juni 1986, nr. 40 van 15 oktober 1987 en nr. 49 van 10 maart 1988). Indien er met betrekking tot de in het ontwerp bedoelde inrichtingen

.../...

ruimte en reden is om voor de bouwwerken in specifieke maatregelen van beveiliging zelfs van geluidsdemping te voorzien, kan gerefereerd worden aan het bepaalde in artikel 164 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, waarbij aan de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve de bevoegdheid is toebedeeld om gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen vast te stellen.

IV. Bij het opnieuw uitwerken van de beoogde reglementering zal men ermee rekening houden dat bepalingen zonder normatieve inhoud zoals die van artikel 2, in een reglement niet thuis horen.

V. Overeenkomstig artikel 4, § 2, van het besluit van 15 maart 1990 van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve houdende de regeling van de oprichting, de samenstelling en de werking van de Raad voor het Leefmilieu voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, zal de nieuwe tekst aan die Raad voor advies moeten worden voorgelegd, wat volgens de gemachtigde ambtenaar met de tekst van het thans voorliggend ontwerp niet is geschied.

I. Contrairement à la disposition de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 15 octobre 1991, aucun motif n'a été indiqué à l'appui du caractère urgent de la demande d'avis.

II. En vertu de l'article 6, § 1er, II, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, et de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, la Région de Bruxelles-Capitale est compétente, en matière d'environnement, pour la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sous réserve des mesures de police interne qui concernent la protection du travail.

Parmi les mesures relevant de la compétence de la Région, figurent celles qui consistent à classer un établissement comme dangereux, insalubre ou incommode (voir le projet L. 21.596/1), à réglementer, en les soumettant ou non à autorisation, son aménagement, sa mise en activité et son exploitation, et à organiser son contrôle, le tout afin d'assurer la protection de l'environnement en prévenant ou en limitant les nuisances dans l'intérêt, principalement mais non uniquement, du voisinage.

Le projet excède largement ce cadre. Outre des dispositions concernant les matières susévoquées, il contient des dispositions relatives à la sûreté publique en général, ainsi qu'à la réglementation sur les armes et les services de gardiennage en particulier. Le projet va jusqu'à reformuler, dans une assez large mesure, l'arrêté

.../...

royal du 15 octobre 1991 portant réglementation des stands de tir utilisés pour la formation et l'entraînement au tir avec des armes à feu, pris en exécution de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage.

Le principe qui a toujours présidé à la répartition des compétences entre l'Etat et les Régions est celui selon lequel tout ce qui concerne les armes et ce qui s'y rapporte ressortit à la sûreté publique en général, laquelle relève exclusivement de l'autorité nationale (voir notamment Doc. parl., Sénat, 1979-1980, n° 434/2, p. 166). Or, la jurisprudence de la Cour d'arbitrage fait apparaître que la Région ne peut légiférer dans des matières nationales, que ce soit en dérogeant aux dispositions nationales, en les confirmant ou en les déclarant applicables (arrêt n° 44 du 23 décembre 1987, considérant B. 15).

Il résulte de ce qui précède que le projet - manifestement conçu et quelque méritoire qu'en soit le principe, comme un guide pratique et exhaustif - contient, sur le plan normatif, une part non négligeable de dispositions qui ne relèvent pas de la compétence de la Région. Le projet demande donc à être revu en profondeur et, à ce titre, n'est pas en état d'être examiné plus avant par le Conseil d'Etat.

III. Le préambule du projet fait référence à la loi du 10 juin 1952 concernant la santé et la sécurité des travailleurs, ainsi que la salubrité du travail et des lieux de

.../...

travail et à la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage. Les deux lois et leurs arrêtés d'exécution sont exclusivement de la compétence de l'autorité nationale, la première parce qu'il s'agit d'une matière afférente au droit du travail, la seconde parce qu'elle a trait à la sûreté publique. L'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale ne peut s'autoriser de ces lois pour édicter quelque réglementation que ce soit.

Parmi les lois mentionnées dans le préambule du projet, seule la loi du 5 mai 1888 relative à l'inspection des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, et à la surveillance des machines et chaudières à vapeur, est susceptible de procurer un fondement légal à une réglementation établie par un arrêté de l'Exécutif, bien évidemment dans les limites indiquées plus haut dans le présent avis.

Néanmoins, la police externe des établissements dangereux, insalubres et incommodes et d'autres compétences régionales, telles l'urbanisme, peuvent se toucher. La compétence en cette matière implique la compétence d'édicter des règlements régionaux sur les bâtisses pouvant prévoir, s'agissant de constructions, des mesures spécifiques de protection contre l'incendie (voir Cour d'arbitrage, arrêts n° 25 du 26 juin 1986, n° 40 du 15 octobre 1987 et n° 49 du 10 mars 1988). Dans la mesure où il est possible et où il se justifie, à l'égard des établissements visés par le projet, de soumettre les constructions à des mesures spécifiques de protection voire d'insonorisation, il peut être fait référence à l'article 164 de l'ordonnance du 29 août 1991 du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale

.../...

organique de la planification et de l'urbanisme, qui a habilité l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale à édicter des règlements régionaux d'urbanisme.

IV. En repensant la réglementation envisagée, il conviendra de tenir compte du fait que les dispositions dépourvues de contenu normatif, comme l'article 2, n'ont pas leur place dans un règlement.

V. Conformément à l'article 4, § 2, de l'arrêté du 15 mars 1990 de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale réglant l'institution, la composition et le fonctionnement du Conseil de l'Environnement pour la Région de Bruxelles-Capitale, il y aura lieu de soumettre le nouveau texte à l'avis de ce Conseil, ce qui, selon le fonctionnaire délégué, ne fut pas le cas du présent projet.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

kamervoorzitter,
président de chambre,

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :
de Heer : M. VAN DAMME,
Monsieur :

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : A. TRUYENS,
Madame :

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. TRUYENS.

H. COREMANS.