

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 34.905/VR

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, Chambres réunies, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 14 février 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas huit jours, conformément à l'article 85bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, sur une proposition de loi "instaurant l'obligation de placer des détecteurs de fumée optiques dans les nouvelles habitations" (Doc. parl., Chambre, 2002-03, n° 50 2296/001), a donné le 18 février 2003 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.905/VR

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, Verenigde kamers, op 14 februari 2003 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste acht dagen, overeenkomstig artikel 85bis van de gecoördineerde wetten op Raad van State, van advies te dienen over een wetsvoorstel "tot invoering van de verplichting om optische rookdetectoren te plaatsen in nieuw te bouwen woningen" (Parl. St., Kamer, 2002-03 nr. 50 2296/001) heeft op 18 februari 2003 het volgende advies gegeven :

La demande d'avis, formulée sur la base de l'article 85bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, porte sur le respect des règles de répartition des compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

La proposition de loi tend à imposer l'obligation de placer des détecteurs de fumée optiques dans "tout logement ou appartement à construire". Elle relève en conséquence de la politique de protection contre l'incendie.

Aucune disposition de la Constitution ou des lois organisant la répartition des compétences entre l'Etat, les communautés et les régions n'attribue de manière expresse le règlement de cette matière aux communautés ou aux régions. Elle est donc restée en principe parmi les compétences résiduelles de l'autorité nationale.

Compte tenu toutefois du lien entre cette matière et certaines compétences attribuées aux communautés et aux régions, la Cour d'arbitrage a précisé que "le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées et ce, sans préjudice de leur recours, au besoin, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980", et qu'en conséquence la politique en matière de sécurité, plus particulièrement la protection contre l'incendie, n'est pas demeurée une matière purement fédérale. La Cour a considéré que l'autorité fédérale est compétente pour édicter les normes de base, c'est-à-dire celles qui sont communes à une catégorie de constructions sans que soit prise en compte leur destination, mais que les communautés ou les régions sont habilitées à régler les aspects de sécurité qui sont spécifiques aux constructions, établissements et institutions relevant de leurs compétences; elles ont le pouvoir en ce cas d'"adapter et compléter les normes de base, sans mettre celles-ci en péril" ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Cette jurisprudence résulte des arrêts n^{os} 40, du 15 octobre 1987 (cons. 2.B.2), 41, du 29 octobre 1987 (cons. 2.B.3), 49, du 10 mars 1988 (cons. 2.B.2), et 67, du 9 novembre 1988 (cons. 9.B).

En ce qui concerne plus particulièrement la répartition des compétences en matière d'énonciation des normes de protection contre l'incendie en matière de logement, la Cour, après avoir rappelé qu'aux termes de l'article 6, § 1^{er}, I, 1^o, et IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions étaient compétentes en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire et de logement, a considéré ce qui suit dans son arrêt n° 49, du 10 mars 1988 (cons. 2.B.2) :

"La politique en matière de protection contre l'incendie des immeubles destinés en ordre principal à l'habitation n'est pas demeurée purement nationale. Elle présente en effet, en raison de la destination particulière de ces immeubles, des aspects spécifiques. 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 sont compétentes pour régler les aspects de la protection contre l'incendie qui sont spécifiques aux immeubles destinés en ordre principal à l'habitation, c'est-à-dire pour adapter et compléter les normes nationales de base, sans mettre celles-ci en péril."

En conséquence, comme la proposition tend à fixer une nouvelle norme de protection contre l'incendie, applicable aux seuls logements qu'elle désigne, elle doit être considérée comme établissant une nouvelle norme spécifique aux logements et relever dès lors de la compétence exclusive des régions.

Le législateur fédéral n'est donc pas compétent pour adopter la proposition de loi à l'examen.

De op grond van artikel 85bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van state ingediende adviesaanvraag, heeft betrekking op de inachtneming van de regels inzake de verdeling van de respectieve bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de verplichting op te leggen om in "iedere nieuw te bouwen woning of appartement" rookmelders te plaatsen. Het valt bijgevolg onder het beleid inzake brandbeveiliging.

Geen enkele bepaling uit de Grondwet of uit de wetten houdende organisatie van de verdeling van de bevoegdheden over de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, draagt het regelen van die aangelegenheid uitdrukkelijk op aan de gemeenschappen of aan de gewesten. In beginsel behoort die aangelegenheid dus nog tot de residuaire bevoegdheid van de nationale overheid.

Gelet evenwel op het verband tussen die aangelegenheid en bepaalde aan de gemeenschappen en gewesten opgedragen bevoegdheden, heeft het Arbitragehof het volgende gepreciseerd :

"Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, moeten de Grondwetgever en de bijzondere wetgever worden geacht aan de Gemeenschappen en de Gewesten volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden, en zulks onverminderd de mogelijkheid om desnoods beroep te doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980"; voorts heeft het gesteld dat het beleid met betrekking tot de veiligheid, meer bepaald de brandbeveiliging, bijgevolg geen zuiver nationale aangelegenheid is gebleven. Het Hof heeft geoordeeld dat de federale overheid bevoegd is om de 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, maar dat de gemeenschappen en de gewesten toch bevoegd zijn tot het regelen van de specifieke veiligheidsaspecten van de gebouwen, inrichtingen en instellingen die onder hun bevoegdheid vallen; zij zijn dus bevoegd om in dat geval "de nationale basisnormen aan te passen en aan te vullen, zonder die aan te tasten." ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Deze rechtspraak vloeit voort uit de arresten nr. 40 van 15 oktober 1987 (cons. 2.B.2), 41 van 29 oktober 1987 (cons. 2.B.2), 49 van 10 maart 1988 (cons. 2.B.2) en 67 van 9 november 1988 (cons. 9.B).

Wat bepaaldelijk de verdeling van de bevoegdheden betreft inzake het vaststellen van normen voor brandbeveiliging in woningen, heeft het Hof in zijn arrest nr. 49 van 10 maart 1988 eerst eraan herinnerd dat luidens artikel 6, § 1, I, 1°, en IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de gewesten bevoegd zijn inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening en inzake huisvesting, en daarna het volgende gesteld (cons. 2.B.2) :

"Het beleid inzake brandbeveiliging van de gebouwen die hoofdzakelijk voor bewoning bestemd zijn, is geen zuiver nationale aangelegenheid gebleven. Dit beleid vertoont immers, omwille van de bijzondere bestemming van die gebouwen, specifieke aspecten. 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 bevoegd tot het regelen van de aspecten van de brandbeveiliging die specifiek zijn voor de gebouwen die hoofdzakelijk voor bewoning bestemd zijn, met name om de nationale basisnormen aan te passen en aan te vullen, zonder die aan te tasten."

Aangezien het voorstel ertoe strekt een nieuwe norm vast te stellen inzake brandbeveiliging, die alleen van toepassing is op de woningen die erin worden vermeld, moet er bijgevolg van uitgegaan worden dat dit voorstel een nieuwe norm invoert die specifiek is voor de woningen en bijgevolg uitsluitend onder de bevoegdheid valt van de gewesten.

De federale wetgever is dus niet bevoegd om het voorliggende wetsvoorstel aan te nemen.

Les chambres réunies étaient composées de

Monsieur W. DEROOVER,
de Heer

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

Messieurs D. ALBRECHT,
de Heren P. LEMMENS,
P. LIÉNARDY,
P. VANDERNOOT,

H. COUSY,
B. GLANSDORFF,
J. VELAERS,

Mesdames C. GIGOT,
Mevrouwen A-M. GOOSSENS,

De verenigde kamers waren samengesteld uit

premier président du Conseil d'Etat, président,
eerste voorzitter van de Raad van State, voorzitter,

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier,
greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Les rapports ont été présentés par MM. B. JADOT, premier auditeur chef de section et W. PAS, auditeur. Les notes du bureau de coordination ont été rédigées par M. L. van CALENBERGH, référendaire et Mme A. VAGMAN, référendaire adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIÉNARDY.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd en W. PAS, auditeur. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld door de H. L. van CALENBERGH, referendaris en Mevr. A. VAGMAN, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT - DE EERSTE
VOORZITTER,

C. GIGOT

W. DEROOVER