

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.165/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 7 mei 2004 door de Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende de normen voor de preventie van brand in de mini-crèches", heeft op 24 mei 2004 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt ertoe de specifieke normen te bepalen waaraan mini-crèches ⁽¹⁾ moeten voldoen, met het oog op het voorkomen van brand en het verzekeren van de veiligheid in geval van brand. Deze normen zijn aanvullend op "de federale basisnormen voor alle nieuwe gebouwen en de andere normeringen voor brandveiligheid" (artikel 3 van het ontwerp).

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

3. Het ontwerp beoogt een regeling in te voeren voor mini-crèches, zijnde een bepaald type voorziening voor de opvang van kinderen.

⁽¹⁾ Luidens artikel 2, 4°, van het ontwerp wordt voor de omschrijving van het begrip "mini-crèche" verwezen naar het besluit van de Vlaamse regering van 13 december 2002 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 24 juni 1997 houdende regeling van de melding aan de instelling Kind en Gezin van de opvang op bestendige wijze van kinderen. In artikel 1, 7°, van het genoemd besluit van de Vlaamse regering van 24 juni 1997 wordt "mini-crèche" omschreven als "één of meer personen, een vereniging of instantie die op bestendige wijze zorg(t)(en) voor de gelijktijdige opvang van minstens acht kinderen en maximaal 23 kinderen".

Op zich behoort die regeling tot het gezinsbeleid, een persoonsgebonden aangelegenheid als bedoeld in artikel 128, § 1, eerste lid, van de Grondwet en artikel 5, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. In beginsel is de Vlaamse Gemeenschap dus bevoegd om m.b.t. die aangelegenheid regelend op te treden, bijvoorbeeld door voorwaarden op te leggen i.v.m. de materiële omkadering van de bedoelde voorzieningen.

In de uitoefening van hun bevoegdheid mogen de gemeenschappen echter geen maatregelen nemen die behoren tot de bevoegdheid van een andere overheid. De vraag rijst dan ook in hoeverre de Vlaamse Gemeenschap m.b.t. voorzieningen als mini-crèches maatregelen inzake brandveiligheid kan nemen. De veiligheid, en met name de brandveiligheid, behoort immers tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid.

Zoals blijkt uit de rechtspraak van het Arbitragehof in verband met de brandveiligheid in voorzieningen die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen vallen, gaat het Hof er evenwel van uit dat het beleid inzake brandveiligheid geen zuiver federale aangelegenheid is. Het Hof maakt integendeel een onderscheid tussen, enerzijds, de tot de bevoegdheid van de federale overheid behorende "basisnormen", dit wil zeggen "normen die gemeen zijn aan een categorie van constructies zonder dat daarbij in acht wordt genomen welke de bestemming ervan is", en anderzijds, de "specifieke veiligheidsaspecten", waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn, "met name door de (federale) basisnormen aan te passen en aan te vullen, zonder die aan te tasten". De gemeenschappen zijn voorts ook bevoegd "om alle normen inzake veiligheid, met inbegrip van de (federale), toe te passen in het kader van een erkennings- en subsidiëringsbeleid" ⁽²⁾.

De Vlaamse Gemeenschap, die bevoegd is om specifieke regels uit te vaardigen betreffende de materiële omkadering van de mini-crèches, kan dus brandveiligheidsnormen uitvaardigen die specifiek gericht zijn op de eigen kenmerken van de mini-crèches. Ze kan dit met name doen door de federale basisnormen aan te passen en aan te vullen, zonder die aan te tasten. Ze kan die federale basisnormen ook toepassen.

⁽²⁾ Arbitragehof, nr. 40, 15 oktober 1987, overw. 2.B.2 (i.v.m. bejaardentehuizen); nr. 41, 29 oktober 1987, overw. 2.B.3 (i.v.m. bejaardentehuizen); nr. 67, 9 november 1988, overw. 9.B (i.v.m. jeugdtehuizen). Dezelfde redenering geldt overigens ook voor de gewesten; zie Arbitragehof, nr. 49, 10 maart 1988, overw. 2.B.2 (i.v.m. woningen).

4. Het voorliggende ontwerp bevat brandveiligheidsnormen. In zoverre het gaat om normen waarvan de inhoud zelf door de Vlaamse regering wordt vastgesteld, blijkt het te gaan om normen die specifiek gericht zijn op de bijzondere vereisten van een mini-crèche.

Daarnaast wordt in het ontwerp ook herhaaldelijk verwezen naar de "federale basisnormen" ⁽³⁾. In de desbetreffende bepalingen worden de federale basisnormen van overeenkomstige toepassing verklaard, of wordt bepaald dat aan die normen voldaan moet zijn ⁽⁴⁾.

Het ontwerp beoogt dus, enerzijds, specifieke normen uit te vaardigen, die de federale basisnormen aanpassen of aanvullen, en anderzijds, te herinneren aan de toepasselijkheid van die federale basisnormen. Gelet op de aangehaalde rechtspraak van het Arbitragehof, moet geconcludeerd worden dat de Vlaamse Gemeenschap met die bepalingen haar bevoegdheid niet te buiten gaat.

RECHTSGROND

5. In het tweede lid van de aanhef van het ontworpen besluit wordt verwezen naar artikel 4*bis* van het decreet van 29 mei 1984 houdende de oprichting van de instelling Kind en Gezin.

Die decreetsbepaling draagt aan de Vlaamse regering op om de nadere regels te bepalen, onder meer met betrekking tot de organisatie inzake de dagopvang en de buitenschoolse opvang. Die bepaling blijkt aldus de rechtsgrond te bieden voor het ontworpen besluit.

⁽³⁾ Luidens de definitie in artikel 2, 3°, van het ontwerp zijn dit "de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit van 7 juli 1994", vastgesteld ter uitvoering 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.

⁽⁴⁾ Zie bijvoorbeeld de artikelen 3, 5, 9, 10, eerste lid, en 12, eerste lid, van het ontwerp.

De gemachtigde van de regering wijst er evenwel op dat het Vlaams Parlement op 21 april 2004 een decreet heeft aangenomen, "tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin" ⁽⁵⁾. Bij dat decreet wordt het genoemde decreet van 29 mei 1984 opgeheven (artikel 26). Zodra het nieuwe decreet in werking getreden zal zijn ⁽⁶⁾, zal de rechtsgrond voor het ontworpen besluit geboden worden door artikel 12 van dat decreet. Volgens die bepaling kan de Vlaamse regering nadere regels bepalen, onder meer m.b.t. de normen en de voorwaarden om initiatieven toe te staan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In het eerste lid van de aanhef wordt verwezen naar 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. Die wet, die federale normen bevat, kan echter geen rechtsgrond bieden aan het ontworpen besluit. De verwijzing ernaar is ook niet nuttig voor een goed begrip van de ontworpen tekst.

Het eerste lid dient dan ook uit de aanhef weggelaten te worden.

Deze opmerking geldt eveneens voor het derde lid van de aanhef, waarin verwezen wordt naar het koninklijk besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen.

⁽⁵⁾ Voor de goedgekeurde tekst, zie *Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-04, nr. 2103/8. Het decreet is nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De datum van bekrachtiging en afkondiging van het decreet door de Vlaamse regering is de Raad van State niet bekend.

⁽⁶⁾ Luidens artikel 30 van het decreet bepaalt de Vlaamse regering de datum waarop het decreet in werking treedt.

7. In het tweede lid wordt verwezen naar artikel 4*bis* van het decreet van 29 mei 1984.

Indien het decreet waarvan de tekst door het Vlaams Parlement is aangenomen op 21 april 2004, vóór de datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit (1 januari 2005) in werking zou treden, zou de verwijzing naar artikel 4*bis* van het decreet van 29 mei 1984 vervangen moeten worden door een verwijzing naar artikel 12 van dat nieuwe decreet (zie hiervóór, opmerking 5).

8. In het zevende lid van de aanhef kan het nummer van het voorliggende advies vermeld worden (37.165/3), en moeten de woorden "artikel 84, § 1, 1^o" vervangen worden door "artikel 84, § 1, eerste lid, 1^o".

Artikel 2

9. Artikel 2, dat een aantal begrippen definieert, dient logischerwijze geplaatst te worden vóór artikel 1. In artikel 1 wordt immers reeds het begrip "mini-crèche" gebruikt, dat in artikel 2 wordt gedefinieerd.

10. In artikel 2, 1^o, wordt het begrip "wet" gedefinieerd. Dat begrip blijkt echter verder in de tekst niet gebruikt te worden. De bedoelde definitie kan dus uit het ontwerp weggelaten worden.

11. In artikel 2, 2^o, wordt het begrip "koninklijk besluit" gedefinieerd. Dat begrip blijkt echter enkel in artikel 2, 3^o, gebruikt te worden. Het zou eenvoudiger zijn om de definitie meteen in die laatste bepaling te verwerken. Artikel 2, 2^o, kan dan weggelaten worden.

Artikel 3

12. Het zou aanbeveling verdienen geen afkortingen (ARAB, AREI en CODEX) te gebruiken, en de bedoelde normeringen met hun volledig opschrift te vermelden.

Mutatis mutandis geldt deze opmerking eveneens voor de artikelen 13 (AREI, CEBEC en CE) en 17 (ABC en ANPI).

Artikel 21

13. Duidelijkheidshalve zou paragraaf 2 geredigeerd kunnen worden als een tweede lid, luidend als volgt:

"Om voor een afwijking in aanmerking te komen, moet een alternatieve oplossing voorgesteld worden, die een veiligheidsniveau biedt dat ten minste gelijk is aan het niveau dat vereist is volgens het voorschrift waarvan de afwijking wordt gevraagd".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

W. DEROOVER