

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.251/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 18 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 oprichting van een technische commissie voor de brandveiligheid in de kinderdagverblijven, de initiatieven voor buitenschoolse opvang en de mini-crèches", heeft op 8 juni 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.

Dit advies bevat 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 een technische commissie brandveiligheid op te richten. Die commissie dient advies te geven over aanvragen tot afwijking van de specifieke normen inzake brandveiligheid voor erkende kinderdagverblijven ¹, voor initiatieven voor buitenschoolse opvang ² en voor mini-crèches ³.

Het ontwerp regelt i.h.b. de samenstelling en de werkwijze van de commissie.

-
- (1) Besluit van de Vlaamse regering van 5 oktober 2001 houdende de normen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de erkende kinderdagverblijven moeten voldoen. Zie het ontworpen artikel 43 van dat besluit (artikel 2 van het ontwerp).
- (2) Besluit van de Vlaamse regering van 24 oktober 2003 houdende de normen voor de preventie van brand in de erkende initiatieven voor buitenschoolse opvang. Zie het ontworpen artikel 20 van dat besluit (artikel 3 van het ontwerp).
- (3) Ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende de normen voor de preventie van brand in de mini-crèches, waarover de Raad van State op 24 mei 2004 advies 37.165/3 heeft gegeven. Zie artikel 21 van dat ontwerp.

.../...

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

3. Het ontwerp beoogt een aspect te regelen van de brandveiligheid in bepaalde voorzieningen voor de opvang van kinderen. In zijn advies 37.165/3 van 24 mei 2004 over een ontwerp dat betrekking had op de brandveiligheid in een van die soorten voorzieningen, namelijk de mini-crèches, heeft de Raad van State op volgende gronden besloten tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap:

"Op zich behoort (de regeling voor mini-crèches) 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»⁴.

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.

⁽⁴⁾ 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. jeugdtentuizen). 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» (...). In de desbetreffende bepalingen worden de federale basisnormen van overeenkomstige toepassing verklaard, of wordt bepaald dat aan die normen voldaan moet zijn (...).

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" ⁵.

Op grond van deze redenen kan ook voor het thans voorliggende ontwerp besloten worden tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap.

RECHTSGROND

4. In het tweede lid van de aanhef van het ontworpen besluit wordt verwezen naar artikel 4bis 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.

In de opheffing van het decreet van 29 mei 1984 wordt evenwel voorzien bij het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin (artikel 26). Zodra het nieuwe decreet in werking getreden zal zijn ⁶, zal de rechtsgrond voor het ontworpen besluit geboden

⁽⁵⁾ R.v.St., afd. wetg., advies 37.165/3 van 24 mei 2004 over het genoemde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende de normen voor de preventie van brand in de mini-crèches.

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

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

5. 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 te worden weggelaten.

Deze opmerking geldt eveneens voor het derde lid van de aanhef, waarin wordt verwezen 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.

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

Indien het genoemde decreet van 30 april 2004 vóór de datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit 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 4).

7. In het achtste lid van de aanhef kan het nummer (37.251/3) van het voorliggende advies worden vermeld.

.../...

Artikelen 2 en 3

8. In de inleidende zin van artikel 2 dient het besluit van de Vlaamse regering van 5 oktober 2001 te worden vermeld met zijn correcte opschrift (houdende de normen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de erkende kinderdagverblijven moeten voldoen).

9. Duidelijkheidshalve zouden de ontworpen artikelen 43, § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 5 oktober 2001 en 20, § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 oktober 2003 geredigeerd kunnen worden als een tweede lid, telkens 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	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT