

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.284/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 27 mai 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de la sécurité contre l'incendie et l'explosion", a donné le 23 juin 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Le projet d'arrêté prévoit qu'ont la qualité de membres du Conseil supérieur de la sécurité contre l'incendie et l'explosion, notamment, six représentants du Gouvernement flamand, six représentants des Gouvernements de la Communauté française et de la Région wallonne "selon une répartition à convenir entre eux", trois représentants du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale et un représentant du Gouvernement de la Communauté germanophone ⁽¹⁾. Ces membres du conseil seraient nommés par le Ministre de l'Intérieur sur la présentation du Ministre-Président du Gouvernement communautaire ou régional concerné ⁽²⁾. Ils n'auraient pas voix délibérative ⁽³⁾, ceci impliquant notamment que le conseil peut délibérer valablement malgré leur absence ⁽⁴⁾.

Le projet d'arrêté appelle, à cet égard, les observations suivantes :

1. La section de législation du Conseil d'État a déjà été saisie de projets d'arrêtés contenant des dispositions en ce sens.

Elle a, à ces occasions, estimé qu'il y avait lieu d'appliquer l'article 92^{ter}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui dispose comme suit :

"Le Roi règle, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, pris de l'accord des Gouvernements compétents, la représentation des Communautés et des Régions, selon le cas, dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes nationaux, notamment consultatifs et de contrôle, qu'il désigne".

⁽¹⁾ Article 1^{er}, § 1^{er}, 6° à 9°.

⁽²⁾ Article 2, alinéa 3.

⁽³⁾ Article 6, alinéa 1^{er}.

⁽⁴⁾ Selon l'article 6, alinéa 2, "le Conseil ne peut délibérer valablement que lorsque la majorité des membres ayant voix délibérative est présente".

La section de législation en a déduit qu'un projet d'arrêté royal assurant la représentation des Gouvernements des Communautés et des Régions au sein du Conseil supérieur de la sécurité contre l'incendie et l'explosion ne pouvait être pris que de l'accord de ces Gouvernements et après délibération en Conseil des ministres ⁽⁵⁾.

La jurisprudence de la Cour d'arbitrage et des avis plus récents de la section de législation conduisent toutefois à revoir un tel point de vue ⁽⁶⁾.

Il ressort de cette jurisprudence et de ces avis que l'article 92*ter*, alinéa 1^{er}, a été inséré dans la loi spéciale du 8 août 1980 uniquement en vue de permettre à l'autorité fédérale d'obliger les Communautés et les Régions à participer à la constitution d'organes fédéraux, mais non pas pour mettre en oeuvre des procédés de participation purement facultatifs.

En effet, dans l'hypothèse où la représentation des Communautés et des Régions dans un organe fédéral est purement facultative, il n'y a pas d'atteinte au principe de l'autonomie respective de l'État, des Communautés et des Régions, de sorte que les garanties prévues par l'article 92*ter*, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 n'ont, en pareille hypothèse, pas de raison d'être.

⁽⁵⁾ Avis 23.026/2, donné le 18 avril 1994, sur un projet d'arrêté royal fixant la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de la sécurité contre l'incendie et l'explosion, et lettre envoyée par le président de la deuxième chambre au Ministre de l'Intérieur, le 15 mars 2000, à propos d'un autre projet d'arrêté royal ayant le même objet (dossier 29.948/2).

⁽⁶⁾ Voir les arrêts de la Cour d'arbitrage n° 74/97 du 17 décembre 1997, et n° 15/99 du 10 février 1999. Parmi les avis de la section de législation, voir notamment l'avis 33.892/4, donné le 2 décembre 2002, sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 15 mai 2003 modifiant le Code wallon du logement et l'article 174 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (Doc. Parl. wall., sess. 2002-2003, n° 472/1, pp. 59 et 60) et l'avis 34.339/AV, donné le 29 avril 2003 sur l'avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive (Doc. VI. Parl., sess. 2002-2003, n° 1709/1, pp. 161 et 162).

Il importe de préciser que, selon les avis précités de la section de législation, la représentation de niveaux de pouvoir déterminés dans un organe relevant des compétences d'un autre niveau de pouvoir ne peut être considérée comme facultative que si sont réunies les conditions suivantes : d'une part, les représentants des niveaux de pouvoir concernés ne disposent pas d'une voix délibérative; d'autre part, la circonstance qu'il n'est pas proposé de représentant ou, dans l'hypothèse où une telle proposition intervient effectivement, que les membres concernés n'assistent pas aux réunions de l'organe, ne peut avoir de répercussion sur le fonctionnement de celui-ci, ni sur la validité des actes qu'il pose.

En l'espèce, le projet d'arrêté conçoit la représentation des Gouvernements des Communautés et des Régions au sein du Conseil supérieur de la sécurité contre l'incendie et l'explosion en des termes tels que cette représentation peut être considérée comme facultative.

Il n'y a donc pas lieu d'appliquer en l'espèce l'article 92*ter*, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980.

En conséquence, le projet d'arrêté n'est soumis, ni à l'accord des Gouvernements des Communautés et des Régions, ni à la délibération du Conseil des ministres.

Partant, la mention de ces formalités sera omise du préambule.

2. Comme l'a confirmé la fonctionnaire déléguée, la représentation des Gouvernements des Communautés et des Régions au sein du Conseil supérieur de la sécurité contre l'incendie et l'explosion se justifie par la répartition des compétences en ce qui concerne la politique en matière de sécurité.

N'étant pas attribuée aux Communautés ou aux Régions, cette matière relève des compétences résiduelles de l'autorité fédérale. Cependant, il résulte de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage que ladite matière, 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, et ce en vue d'"adapter et compléter les normes de base, sans mettre celles-ci en péril" ⁽⁷⁾.

Ce pouvoir des Communautés et des Régions de prendre des règles spécifiques en matière de sécurité s'applique aux constructions, établissements et institutions ressortissant à tout domaine de leurs compétences.

À cet égard, pour éviter de porter atteinte au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, il y a lieu de prendre en compte, non seulement - comme le fait le projet d'arrêté - les compétences de la Communauté et de la Région flamandes, de la Communauté française, de la Région wallonne, de la Région de Bruxelles-capitale et de la Communauté germanophone, mais aussi, d'une part, celles de la Commission communautaire commune et, d'autre part, celles de la Commission communautaire française, cette dernière en tant qu'elle exerce, sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-capitale, certaines des compétences de la Communauté française.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

3. Le projet d'arrêté ne peut laisser le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement wallon "convenir" de la répartition entre eux du nombre de leurs représentants au sein du Conseil supérieur de la sécurité contre l'incendie et l'explosion.

En effet, conformément à l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances, c'est au Roi qu'il appartient de fixer lui-même la composition dudit conseil, y compris lorsque, comme en l'espèce, il s'agit de membres n'ayant pas voix délibérative.

L'article 1^{er}, § 1^{er}, 7°, du projet d'arrêté sera revu en conséquence.

⁽⁷⁾ Arrêts n° 40 du 15 octobre 1987, n° 41 du 29 octobre 1987, n° 49 du 10 mars 1988, et n° 67 du 9 novembre 1988.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.284/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 27 mei 2004 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de samenstelling en de werkwijze van de Hoge Raad voor beveiliging tegen brand en ontploffing", heeft op 23 juni 2004 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten, haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Het ontwerpbesluit bepaalt dat onder meer zes vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering, zes vertegenwoordigers van de regeringen van de Franse Gemeenschap en van het Waals Gewest "volgens een onder hen overeen te komen verdeling", drie vertegenwoordigers van de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en één vertegenwoordiger van de regering van de Duitstalige Gemeenschap de hoedanigheid hebben van lid van de Hoge Raad voor beveiliging tegen brand en ontploffing" ⁽¹⁾. Die leden van de Raad zouden benoemd worden door de Minister van Binnenlandse Zaken op voordracht van de Minister-President van de betrokken gemeenschaps- of gewestregering ⁽²⁾. Ze zouden niet stemgerechtigd zijn ⁽³⁾, wat onder meer impliceert dat de Raad geldig kan beraadslagen ondanks hun afwezigheid ⁽⁴⁾.

Bij het ontwerp behoren in dat verband de volgende opmerkingen te worden gemaakt :

1. Aan de afdeling wetgeving van de Raad van State zijn reeds ontwerpbesluiten met bepalingen in die zin voorgelegd.

⁽¹⁾ Artikel 1, § 1, 6° tot 9°.

⁽²⁾ Artikel 2, derde lid.

⁽³⁾ Artikel 6, eerste lid.

⁽⁴⁾ Artikel 6, tweede lid, bepaalt : "De Raad kan slechts geldig beraadslagen wanneer de meerderheid van de stemgerechtigde leden aanwezig is".

Zij heeft naar aanleiding daarvan geoordeeld dat artikel 92*ter*, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen diende te worden toegepast; dit artikel luidt als volgt :

"Bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, genomen na akkoord van de bevoegde Regeringen, regelt de Koning de vertegenwoordiging van de Gemeenschappen en de Gewesten, naargelang van het geval, in de beheers- of beslissingsorganen van de nationale instellingen en organismen, onder meer met een adviserende en controlerende taak, die Hij aanduidt".

De afdeling wetgeving heeft daaruit afgeleid dat een ontwerp van koninklijk besluit dat voorziet in de vertegenwoordiging van de gemeenschaps- en gewestregeringen in de Hoge Raad voor beveiliging tegen brand en ontploffing alleen kon worden uitgevaardigd met instemming van die regeringen en na overleg in de Ministerraad ⁽⁵⁾.

Op grond van de rechtspraak van het Arbitragehof en meer recente adviezen van de afdeling Wetgeving moet dit standpunt evenwel worden herzien ⁽⁶⁾.

Uit deze rechtspraak en uit die adviezen blijkt dat artikel 92*ter*, eerste lid, in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 slechts is ingevoegd om de federale overheid de mogelijkheid te bieden de gemeenschappen en gewesten te verplichten deel te nemen aan de oprichting van federale organen, maar niet om louter facultatieve deelname procédés in werking te stellen.

⁽⁵⁾ Advies 23.026/2, gegeven op 18 april 1994, over een ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de samenstelling en de werkwijze van de Hoge Raad voor beveiliging tegen brand en ontploffing, en de brief die de voorzitter van de tweede kamer op 15 maart 2000 heeft toegezonden aan de Minister van Binnenlandse Zaken, in verband met een ander ontwerp van koninklijk besluit met hetzelfde onderwerp (dossier 29.948/2).

⁽⁶⁾ Zie de arresten van het Arbitragehof nr. 74/97 van 17 december 1997 en nr. 15/99 van 10 februari 1999. Onder de adviezen van de afdeling wetgeving, zie onder meer advies 33.892/4, gegeven op 2 december 2002, over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van het Waals Gewest van 15 mei 2003 tot wijziging van de Waalse thuisvestingscode en artikel 174 van het Waals Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium (Gedr. St. [C.R.W.] zitting 2002-2003, nr. 472/1, blz. 59 en 60) en advies 34.339/AV, gegeven op 29 april 2003 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid (Gedr. St. Vl. Parl., zitting 2002-2003, nr. 1709/1, blz. 161 en 162).

Als de vertegenwoordiging van de gemeenschappen en de gewesten in een federaal orgaan louter facultatief is, wordt er immers geen afbreuk gedaan aan het beginsel van de autonomie van respectievelijk de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, zodat de waarborgen waarin artikel 92^{ter}, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet, in dat geval geen bestaansreden hebben.

Er dient te worden gepreciseerd dat volgens de voormelde adviezen van de afdeling wetgeving, de vertegenwoordiging van bepaalde bevoegdheidsniveau's in een orgaan dat te maken heeft met bevoegdheden van een ander bevoegdheidsniveau, alleen kan worden beschouwd als facultatief indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden : enerzijds zijn de vertegenwoordigers van de betrokken bevoegdheidsniveaus niet stemgerechtigd; anderzijds mag de omstandigheid dat geen vertegenwoordiger wordt voorgedragen of, ingeval wel een zodanige voordracht wordt gedaan, dat de betrokken leden de vergaderingen van het orgaan niet bijwonen, geen weerslag hebben op de werking van dit orgaan, noch op de geldigheid van de handelingen die het stelt.

In dit geval formuleert het ontwerpbesluit de vertegenwoordiging van de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten in de Hoge Raad voor beveiliging tegen brand en ontploffing in zodanige termen dat die vertegenwoordiging als facultatief kan worden beschouwd.

Artikel 92^{ter}, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, behoeft in dit geval dus niet te worden toegepast.

Het ontwerpbesluit behoeft dus de goedkeuring niet van de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten, noch dient daarover te worden overlegd in de Ministerraad.

De vermelding van die formaliteiten dient bijgevolg uit de aanhef te worden weggelaten.

2. De gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd dat de vertegenwoordiging van de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten in de Hoge Raad voor beveiliging tegen brand en ontploffing gerechtvaardigd wordt door de verdeling van de bevoegdheden inzake het veiligheidsbeleid.

.../...

Aangezien deze aangelegenheid niet is opgedragen aan de gemeenschappen of aan de gewesten, valt zij onder de residuaire bevoegdheid van de federale overheid. Uit de rechtspraak van het Arbitragehof blijkt evenwel dat de genoemde aangelegenheid, meer bepaald de bescherming tegen brand, geen louter federale aangelegenheid is gebleven; het Hof heeft geoordeeld dat de federale overheid bevoegd is om de basisnormen vast te stellen, dit wil zeggen de normen die een categorie van constructies gemeen heeft, zonder dat rekening wordt gehouden met de bestemming ervan, maar dat de gemeenschappen en de gewesten gemachtigd zijn de aspecten van de veiligheid te regelen die specifiek zijn voor de constructies, inrichtingen en instellingen die onder hun bevoegdheid vallen, en wel om "de nationale basisnormen aan te passen en aan te vullen, zonder die aan te tasten" ⁽⁷⁾.

Die bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten om specifieke regels uit te vaardigen inzake veiligheid is van toepassing op de constructies, inrichtingen en instellingen die vallen onder elk domein van hun bevoegdheden.

Om rekening te houden met het grondwettelijk beginsel van gelijkheid voor de wet dient in dat opzicht niet alleen, zoals in het ontwerpbesluit, rekening te worden gehouden met de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap, maar ook, enerzijds, met die van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en, anderzijds, die van de Franse Gemeenschapscommissie, laatstgenoemde in zoverre zij op het grondgebied van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad bepaalde bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent.

Het ontwerpbesluit moet dienovereenkomstig worden herzien.

3. Het ontwerpbesluit mag de Regering van de Franse Gemeenschap en de Waalse Regering niet laten "overeenkomen" over de verdeling van het aantal vertegenwoordigers dat zij zullen hebben in de Hoge Raad voor beveiliging tegen brand en ontploffing.

⁽⁷⁾ Arresten nr. 40 van 15 oktober 1987, nr. 41 van 29 oktober 1987, nr. 49 van 10 maart 1988 en nr. 67 van 9 november 1988.

Overeenkomstig artikel 6, § 1, 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, staat het immers aan de Koning om zelf de samenstelling van de genoemde raad te bepalen, ook wanneer het, zoals in dit geval, gaat om leden die niet stemgerechtigd zijn.

Artikel 1, § 1, 7°, van het ontwerpbesluit moet dienovereenkomstig worden herzien.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS