RF

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 42.307/4
DU 7 MARS 2007

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 13 février 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 7 juillet 1994 fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion, auxquelles les bâtiments nouveaux doivent satisfaire", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 suivantes.

1. Le projet d'arrêté tend à modifier l'arrêté royal du 7 juillet 1994 fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion, auxquelles les bâtiments nouveaux doivent satisfaire.

Il est pris sur la base de l'article 2, § 1er, 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, qui habilite le Roi à déterminer, dans un but de prévention des incendies et des explosions, les normes de prévention de base communes à une ou plusieurs catégories de constructions, indépendamment de leur destination.

Il ne peut être perdu de vue que le paragraphe 2 de l'article 2 de la loi du 30 juillet 1979 prévoit la possibilité d'octroyer des dérogations à de telles normes.

Ceci suppose toutefois que le Roi prenne diverses mesures réglementaires organisant le régime de ces dérogations, en vue de déterminer la procédure et les conditions d'octroi des dérogations (1) et de fixer la composition et le fonctionnement de la commission chargée de donner un avis sur celles-ci (2).

L'article 4 de l'arrêté royal du 7 juillet 1994 contient certains éléments tendant à organiser le régime des dérogations aux normes fixées par cet arrêté.

---

(1) Article 2, § 2, alinéa 3, de la loi.

(2) Article 2, § 3, alinéa 1er, de la loi.

Cette disposition est cependant loin de comprendre toutes les dispositions réglementaires qu'il incombe au Roi de prendre en vue d'organiser le régime des dérogations aux normes concernées. On relève notamment, à cet égard, qu'il n'y est même pas fait mention de la commission chargée de donner un avis sur les dérogations, alors que, dans l'article 2 de la loi du 30 juillet 1979, il s'agit d'un élément essentiel du régime des dérogations.

Certes, d'autres dispositions, plus complètes, figurent dans un arrêté ministériel du 5 mai 1995 fixant la procédure d'équivalence et de dérogation aux prescriptions techniques contenues dans l'arrêté royal du 7 juillet 1994 fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion, auxquelles les bâtiments nouveaux doivent satisfaire. Mais, sans qu'il faille examiner si cet arrêté comporte toutes les mesures réglementaires requises pour organiser le régime de dérogations que prévoit l'article 2 de la loi du 30 juillet 1979, il suffit de constater qu'il s'agit d'un simple arrêté ministériel, alors que c'est le Roi que ladite disposition législative charge de régler la matière, au moins en ses aspects essentiels. Cet arrêté ministériel ne procure pas une exécution correcte de l'article 2 de la loi précitée du 30 juillet 1979.

Dans ces conditions, il y a lieu de considérer qu'à ce jour, en ce qui concerne les normes fixées par l'arrêté royal du 7 juillet 1994, le Roi n'a pas pris toutes les mesures qu'il lui appartient d'adopter en vue de mettre en oeuvre le régime de dérogations prévu par la loi, ce qui empêche d'octroyer régulièrement des dérogations aux normes fixées par l'arrêté en projet.

Il conviendrait que le Roi comble cette lacune sans tarder [(3)].

---

(3) En ce sens, voir déjà, mutatis mutandis, l'avis 41.867/4 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 4 janvier 2007 sur un projet d'arrêté royal fixant les mesures en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion auxquelles les parkings fermés doivent satisfaire pour le stationnement des véhicules L.P.G.

2. Le projet d'arrêté rend obligatoires à l'égard de ses destinataires, d'une part, une décision de la Commission européenne [(4)] et, d'autre part, diverses normes EN ou NBN.

Il convient donc, conformément à l'article 190 de la Constitution, à l'article 6 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, et à l'article 56, § 1er, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, d'en assurer la publication intégrale au Moniteur belge.

3. Plusieurs dispositions en projet tendant à fixer des normes ou des procédures permettent de recourir à des normes ou des procédures "équivalentes", "présentant des garanties équivalentes" ou "permettant d'assurer un niveau de protection équivalent".

Il convient de déterminer le mode de preuve selon lequel une telle équivalence peut être établie.

4. Le point 2.2, § 3, en projet organise, au 1/, un système de contrôle du placement des portes résistant au feu, à effectuer par un organisme de contrôle accrédité avant la mise en service du bâtiment.

Au 2/, il est toutefois prévu que sont exemptées du contrôle visé au 1/, les portes résistant au feu que placent des placeurs certifiés, pour les activités de placement, par un organisme accrédité de certification de personnes.

---

(4) En l'occurrence la décision 2000/367/CE de la Commission du 3 mai 2000 mettant en oeuvre la directive 89/106/CEE du Conseil, en ce qui concerne la classification des caractéristiques de résistance au feu des produits de construction, des ouvrages de construction ou de parties de ceux-ci.

La question se pose de savoir si, en prévoyant un tel régime de certification pour les placeurs de portes résistant au feu, le projet d'arrêté ne s'expose pas à une critique analogue à celle qui a conduit la section d'administration du Conseil d'État, dans un arrêt du 23 mars 2004, à annuler les dispositions qui organisaient précédemment, dans le cadre de l'arrêté royal du 7 juillet 1994, un régime d'agrément des placeurs de portes résistant au feu, agrément qui était délivré par le Ministre de l'Intérieur sur l'avis d'un organisme de certification [(5)].

Sans doute le projet d'arrêté se distingue-t-il des dispositions qu'a annulées la section d'administration du Conseil d'État, par la circonstance qu'il ne soumet pas nécessairement le placement de portes résistant au feu à l'obligation, pour le placeur, d'être préalablement agréé ou certifié pour exercer cette activité, mais laisse au maître d'ouvrage le choix, soit de recourir aux services d'un placeur certifié, soit de demander à un organisme de contrôle accrédité d'assurer le contrôle du placement des portes avant la mise en service du bâtiment.

Cependant, il importe d'avoir égard au fait que, selon l'arrêt précité de la section d'administration du Conseil d'État, si l'habilitation que l'article 2 de la loi du 30 juillet 1979 donne au Roi de fixer, dans un but de prévention des incendies et des explosions, les normes de prévention de base communes à une ou plusieurs catégories de constructions, permet au Roi d'imposer des normes pour le placement de portes résistant au feu, elle ne Lui permet pas, par contre, de prévoir un agrément pour l'exercice même de l'activité professionnelle consistant à placer des portes résistant au feu : "één zaak is het voorzien in basispreventienormen die constructies gemeen hebben, waaronder eventueel normen inzake de plaatsing van brandwerende deuren, en een andere het instellen van een erkenningsregeling voor de plaatsers van die deuren".

Cette solution semble s'imposer sans qu'il faille distinguer selon que l'agrément qui est prévu est ou n'est pas une condition sine qua non de l'exercice de l'activité professionnelle en question.

---

(5) Arrêt V.Z.W. Koninklijke Vereniging der meester-schrijnwerkers van Brussel en Halle-Vilvoorde, n/ 129.615.

Semblablement, il n'est pas au pouvoir du Roi, dans l'exécution qu'il entend donner à l'article 2 de la loi du 30 juillet 1979, d'organiser un régime de certification pour les placeurs de portes résistant au feu.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	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 PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT R. ANDERSEN

RF

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.307/4
VAN 7 MAART 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 13 februari 2007 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 wijziging van 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", heeft 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.

1. Het ontwerpbesluit strekt tot wijziging van 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.

Het heeft als rechtsgrond artikel 2, § 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, dat de Koning machtigt om met het oog op de preventie van brand en ontploffing de basispreventienormen te bepalen die één of meer categorieën van constructies gemeen hebben, ongeacht hun bestemming.

Er mag niet uit het oog worden verloren dat artikel 2, § 2, van de wet van 30 juli 1979 voorziet in de mogelijkheid om afwijkingen van zodanige normen toe te staan.

Dit veronderstelt evenwel dat de Koning diverse reglementaire maatregelen treft die het stelsel van die afwijkingen organiseren, met het oog op het bepalen van de procedure en de voorwaarden volgens welke de afwijkingen worden toegestaan [(1)], alsook de samenstelling en de werkwijze van de commissie belast met het verstrekken van een advies omtrent die afwijkingen [(2)].

---

(1) Artikel 2, § 2, derde lid, van de wet.

(2) Artikel 2, § 3, eerste lid, van de wet.

Artikel 4 van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 bevat een aantal gegevens die strekken tot organisatie van het stelsel van afwijkingen van de normen die in dat besluit worden bepaald.

In die bepaling staan evenwel lang niet alle verordeningsbepalingen die de Koning moet nemen om het stelsel van afwijkingen van de betrokken normen te organiseren. Wat dat betreft, wordt er onder meer op gewezen dat daarin zelfs geen melding wordt gemaakt van de commissie die ermee belast is een advies te geven over de afwijkingen, terwijl het in artikel 2 van de wet van 30 juli 1979 om een basisaspect van het stelsel van afwijkingen gaat.

Er staan weliswaar andere, volledige, bepalingen in een ministerieel besluit van 5 mei 1995 tot vaststelling van de procedure inzake gelijkwaardigheid en afwijking van de technische voorschriften van 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. Zonder dat het echter nodig is na te gaan of dat besluit alle vereiste verordeningsmaatregelen bevat voor het organiseren van het stelsel van afwijkingen waarin artikel 2 van de wet van 30 juli 1979 voorziet, volstaat het op te merken dat het om een louter ministerieel besluit gaat, terwijl de genoemde wetsbepaling de Koning ermee belast die aangelegenheid te regelen, op zijn minst de basisaspecten ervan. Dat ministerieel besluit vormt geen correcte omzetting van artikel 2 van de voornoemde wet van 30 juli 1979.

Bijgevolg moet ervan uitgegaan worden dat de Koning, wat betreft de normen bepaald in het koninklijk besluit van 7 juli 1994, tot dusver niet alle maatregelen heeft genomen die hij moet nemen om het stelsel van afwijkingen waarin de wet voorziet ten uitvoer te leggen, zodat afwijkingen van de normen vastgelegd bij het ontwerpbesluit niet op rechtmatige wijze kunnen worden toegestaan.

De Koning behoort die leemte zo snel mogelijk te verhelpen [3].

2. Bij het ontwerpbesluit worden enerzijds een beschikking van de Europese Commissie [4], en anderzijds diverse EN- of NBN-normen verplicht verklaard ten aanzien van de adressaten ervan.

Bijgevolg moeten ze overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet, artikel 6 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, en artikel 56, § 1, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken integraal worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

3. Verscheidene ontworpen bepalingen die ertoe strekken normen of procedures vast te stellen, bieden de mogelijkheid gebruik te maken van "gelijkwaardige" procedures of normen "[met] gelijkwaardige waarborgen" of "waarbij een gelijkwaardige graad van bescherming gegarandeerd wordt".

Er moet bepaald worden op welke wijze die gelijkwaardigheid kan worden aangetoond.

4. Het ontworpen punt 2.2, § 3, 1/ voorziet in een systeem voor controle van de plaatsing van de brandwerende deuren, die verricht moet worden door een geaccrediteerde controle-instelling vóór de ingebruikneming van het gebouw.

---

(3) Zie in die zin reeds, mutatis mutandis, advies 41.867 van de afdeling wetgeving van de Raad van State, gegeven op 4 januari 2007 over een ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de maatregelen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de gesloten parkeergebouwen moeten voldoen om L.P.G.-voertuigen te parkeren.

(4) In casu beschikking 2000/367/EG van de commissie van 3 mei 2000 ter uitvoering van Richtlijn 89/106/EEG van de Raad inzake de indeling van voor de bouw bestemde producten, bouwwerken en delen daarvan in klassen van materiaalgedrag bij brand

In 2/ wordt evenwel bepaald dat brandwerende deuren geplaatst door plaatsers die voor plaatsing gecertifieerd zijn door een geaccrediteerde certificatie-instelling van personen, vrijgesteld worden van die controle.

De vraag rijst of het ontwerpbesluit, door te voorzien in zulk een certificatieregeling voor plaatsers van brandwerende deuren, niet aan een soortgelijke kritiek onderhevig is als die welke de afdeling administratie van de Raad van State ertoe gebracht heeft, in een arrest van 23 maart 2004, de bepalingen te vernietigen die voordien, in het kader van het koninklijk besluit van 7 juli 1994, voorzagen in een regeling voor de erkenning van plaatsers van brandwerende deuren, een erkenning die werd toegekend door de Minister van Binnenlandse Zaken op advies van een certificatie-instelling [(5)].

Het ontwerpbesluit verschilt weliswaar van de bepalingen die door de afdeling administratie van de Raad van State vernietigd zijn, doordat het niet voorschrijft dat voor het plaatsen van brandwerende deuren, de plaatser vooraf erkend of gecertificeerd moet zijn om die activiteit uit te oefenen, maar de bouwheer de keuze laat om ofwel gebruik te maken van de diensten van een gecertificeerde plaatser, ofwel een gecertificeerde controle-instelling te vragen de plaatsing van de deuren te controleren voordat het gebouw in gebruik wordt genomen.

Toch moet worden bedacht dat volgens het voornoemde arrest van de afdeling administratie van de Raad van State, ofschoon de machtiging die artikel 2 van de wet van 30 juli 1979 aan de Koning geeft om ter voorkoming van brand en ontploffingen de basispreventienormen te bepalen welke een of meer categorieën van gebouwen gemeenschappelijk hebben, de Koning het middel aan de hand doet om normen op te leggen voor de plaatsing van brandwerende deuren, die machtiging Hem daarentegen niet in staat stelt een erkenningsregeling voor te schrijven voor het uitoefenen zelf van de beroepsactiviteit bestaande in het plaatsen van brandwerende deuren : "één zaak is het voorzien in basispreventienormen die constructies gemeen hebben, waaronder eventueel normen inzake de plaatsing van brandwerende deuren, en een andere het instellen van een erkenningsregeling voor de plaatsers van die deuren".

---

(5) Arrest vzw Koninklijke Vereniging der meester-schrijnwerkers van Brussel en Halle-Vilvoorde, nr. 129.615

Die gevolgtrekking lijkt onvermijdelijk zonder dat een onderscheid hoeft te worden gemaakt al naargelang de erkenning waarin wordt voorzien al dan niet een conditio sine qua non is voor de uitoefening van de betrokken beroepsactiviteit.

Evenzo is de Koning niet gerechtigd om bij zijn voorgenomen tenuitvoerlegging van artikel 2 van de wet van 30 juli 1979, te voorzien in een certificatieregeling van plaatsers van brandwerende deuren.

Het ontwerpbesluit moet dienovereenkomstig worden herzien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	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 EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT R. ANDERSEN