

LC

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.188/4
DU 19 MARS 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 26 février 2008, 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, § 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.

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, § 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, 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 1^{er}, 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.

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⁾.

2. Le projet d'arrêté rend obligatoires à l'égard de ses destinataires diverses normes NBN.

⁽³⁾ Des projets d'arrêtés royaux en ce sens - en l'occurrence un projet d'arrêté royal fixant la composition et le fonctionnement de la commission de dérogation, et un projet d'arrêté royal déterminant la procédure et les conditions suivant lesquelles les dérogations aux normes de prévention de base sont accordées - ont été soumis à la section de législation du Conseil d'État (voir l'avis 42.849/4 et 42.850/4, donné le 15 mai 2007, et l'avis 44.138/4 et 44.139/4, donné le 3 mars 2008).

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, § 1^{er}, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, d'en assurer la publication intégrale au Moniteur belge.

3. Dans l'annexe 6 en projet, au point 1.2, dans la version française du texte, en vue d'éviter toute confusion, il convient, à l'alinéa 1^{er}, de remplacer les mots "du présent arrêté" par les mots "de la présente annexe" ⁽⁴⁾

4. Dans l'annexe 6 en projet, au point 2, la version française du texte de l'alinéa 4 est rédigée en ce sens que l'obligation, imposée au maître d'ouvrage, de mentionner la classe et la charge calorifique caractéristique du bâtiment industriel ou des parties de ce bâtiment, doit être observée "lors de la demande de permis de bâtir".

Ainsi formulé, le texte détermine le contenu des demandes de permis d'urbanisme.

Or, cette matière relève de la compétence que l'article 6, § 1^{er}, I, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue aux Régions en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

La version française du texte sera revue en conséquence ⁽⁵⁾.

5. Plusieurs dispositions en projet manquent du minimum de précision que requiert un texte dont la violation est constitutive d'une infraction pénale.

⁽⁴⁾ Ceci comme dans la version néerlandaise du texte.

⁽⁵⁾ La version néerlandaise du texte ne s'expose pas à cette critique.

Ainsi en va-t-il des dispositions suivantes figurant dans l'annexe 6 en projet : au point 5.1, l'alinéa 1^{er} et l'alinéa 3; au point 5.2.1, la première phrase de l'alinéa 1^{er}.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE

LC

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.188/4
VAN 19 MAART 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 26 februari 2008 door de 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, vollediger, 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.

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⁾.

⁽³⁾ Aan de afdeling wetgeving van de Raad van State zijn ontwerpen van koninklijk besluit in die zin voorgelegd - in casu een ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de samenstelling en de werking van de commissie voor afwijking en een ontwerp van koninklijk besluit tot bepaling van de procedure en de voorwaarden volgens welke de afwijkingen op de basispreventienormen worden toegestaan (zie advies 42.849/4 en 42.850/4, dat op 15 mei 2007 is uitgebracht, en advies 44.138/4 en 44.139/4, dat op 3 maart 2008 is gegeven).

2. Bij het ontwerpbesluit worden diverse 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. Teneinde elke verwarring te voorkomen, dienen in de Franse tekst van de ontworpen bijlage 6, punt 1.2, eerste lid, de woorden "du présent arrêté" vervangen te worden door de woorden "de la présente annexe" ⁽⁴⁾.

4. De Franse tekst van de ontworpen bijlage 6, punt 2, vierde lid, is aldus gesteld dat de verplichting die aan de bouwheer wordt opgelegd om melding te maken van de klasse en de maatgevende brandbelasting van het industriegebouw of van delen ervan moet worden nagekomen wanneer de bouwvergunning wordt aangevraagd.

De aldus gestelde tekst bepaalt de inhoud van de stedenbouwkundige vergunningen.

Die aangelegenheid valt evenwel onder de bevoegdheid die bij artikel 6, § 1, I, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de gewesten wordt opgedragen op het stuk van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening.

De Franse tekst behoort dienovereenkomstig te worden herzien ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Zoals ook in de Nederlandse tekst sprake is van "deze bijlage".

⁽⁵⁾ De Nederlandse tekst geeft geen aanleiding tot die kritiek.

5. Verscheidene ontworpen bepalingen ontberen de minimale nauwkeurigheid die vereist is voor een tekst waarvan de schending een strafbaar feit oplevert.

Deze opmerking geldt voor de volgende bepalingen van de ontworpen bijlage 6: punt 5.1, eerste en derde lid; punt 5.2.1, eerste lid, eerste zin.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
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. J. JAUMOTTE .

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Ph. HANSE