



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.347/1
van 20 mei 2022

avis 71.347/1
du 20 mai 2022

over

sur

een ontwerp van besluit van
het Verenigd College van de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie 'tot
vaststelling van de specifieke
brandveiligheidsnormen
waaraan ouderenvoorzieningen
moeten voldoen'

un projet d'arrêté du Collège
réuni de la Commission
communautaire commune
'fixant les normes de sécurité
incendie spécifiques
auxquelles les établissements
pour personnes âgées doivent
répondre'

Op 6 april 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor het beleid inzake Gezondheid en Bijstand aan personen, en verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 25 mei 2022, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan ouderenvoorzieningen moeten voldoen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 mei 2022.

*

Le 6 avril 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, en charge de la politique de la Santé et de l'Aide aux personnes, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 25 mai 2022, sur un projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune ‘fixant les normes de sécurité incendie spécifiques auxquelles les établissements pour personnes âgées doivent répondre’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 10 mai 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Inge VOS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 mai 2022.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie strekt tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan de ouderenvoorzieningen moeten voldoen om de veiligheid van ouderen, personeel en bezoekers te waarborgen (artikel 2 en bijlagen 1 en 2 van het ontwerp).

Om erkend te worden of te blijven moet de voorziening het bewijs leveren dat in haar gebouwen voldoende veiligheidsmaatregelen werden genomen. De mate van inachtneming van de brandveiligheidsnormen wordt vastgesteld aan de hand van een brandveiligheidsattest A, B of C (artikel 3 en bijlagen 3, 4 en 5). Het ontwerp regelt de geldigheidsduur van deze attesten (artikelen 4 en 5), de procedure voor de uitreiking ervan door de burgemeester (artikelen 6 tot en met 10), evenals de procedure voor het aanvragen en toekennen van afwijkingen van sommige brandveiligheidsnormen (artikel 11).

Het koninklijk besluit van 12 maart 1974 ‘tot vaststelling van de veiligheidsnormen waaraan de rustoorden voor bejaarden moeten voldoen’, wordt opgeheven (artikel 12).

Er worden voorts wijzigingen aangebracht in het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 4 juni 2009 ‘tot vaststelling van de procedures voor de programmering en de erkenning van de voorzieningen voor opvang of huisvesting van bejaarde personen die tot de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie behoren’ (artikelen 13 tot en met 15).

Het ontwerp bevat ten slotte ook overgangsmaatregelen voor voorzieningen die voor 1 januari 2023 reeds in het bezit zijn van een vergunning tot werken, een voorlopige werkingsvergunning of erkenning (artikel 16).

Het te nemen besluit is bedoeld in werking te treden op 1 januari 2023 (artikel 17).

BEVOEGDHEID

3.1. Zoals het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld, is het beleid inzake brandveiligheid geen zuiver federale aangelegenheid gebleven.¹ Er dient immers een onderscheid te worden gemaakt tussen het bepalen van de basisnormen ter zake, dit zijn normen die gemeen zijn aan een categorie van constructies zonder dat daarbij in acht wordt genomen welke daarvan de bestemming is, en de specifieke brandveiligheidsnormen, waarbij wel rekening wordt gehouden met de

¹ GwH 15 oktober 1987, nr. 40, 2.B.2; GwH 29 oktober 1987, nr. 41, 2.B.3; GwH 10 maart 1988, nr. 49, 2.B.2; GwH 9 november 1988, nr. 67, 9.B.

bestemming van de betrokken gebouwen. De eerste categorie normen behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid, de tweede categorie normen tot de bevoegdheid van de overheid die ten aanzien van de betrokken sector bevoegd is (zoals de gemeenschappen voor het bejaardenbeleid). Die laatste overheid vermag met name de federale basisnormen “aan te passen en aan te vullen, zonder die aan te tasten”. Daarnaast kan de voor een sector bevoegde overheid alle normen inzake veiligheid, met inbegrip van de federale, toepassen in het kader van een erkennings- of subsidiëringsbeleid, met name door de naleving ervan als een erkennings- of subsidiëringsvoorwaarde op te leggen.²

In het ontworpen besluit worden specifieke brandveiligheidsnormen bepaald voor de rusthuizen, centra voor dagverzorging, centra voor dagopvang, centra voor nachtopvang en kortverblijven³, en wordt het toezicht op de naleving van die normen geregeld. Aangezien de genoemde centra ressorteren onder de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake het bejaardenbeleid (artikel 5, § 1, II, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), is de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in beginsel bevoegd om het ontworpen besluit uit te vaardigen. Er dient evenwel te worden nagegaan of de ontworpen brandveiligheidsnormen geen afbreuk doen aan de federale basisnormen ter zake, met name aan de normen vervat in het koninklijk besluit van 7 juli 1994 ‘tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de gebouwen moeten voldoen’.

Hierover ondervraagd, verwees de gemachtigde naar artikel 2 van het ontwerp waarin wordt bepaald dat indien de voorziening daarenboven moet voldoen aan de basisnormen, de strengste normen primeren. De gemachtigde verklaarde hierover nog het volgende:

“Artikel 1 van de basisnormen zegt onder meer het volgende (kb_fed_basisnorm.pdf (besafe.be)):

De technische specificaties die opgenomen zijn in de bijlagen van dit besluit zijn van toepassing op:

- de op te richten gebouwen;
- de uitbreidingen aan bestaande gebouwen maar beperkt tot het gedeelte van de uitbreiding.

De basisnormen zijn niet van toepassing op bestaande gebouwen.

Als ‘bestaande gebouwen’ worden beschouwd:

- de hoge en middelhoge gebouwen waarvoor de bouwaanvraag werd ingediend vóór 26 mei 1995;
- de lage gebouwen waarvoor de bouwaanvraag werd ingediend vóór 1 januari 1998.

² Adv.RvS 48.965/3 van 14 december 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2011 ‘tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan lokale dienstencentra, centra voor dagverzorging, centra voor dagopvang, centra voor kortverblijf, centra voor herstelverblijf, groepen van assistentiewoningen en woonzorgcentra moeten voldoen en tot bepaling van de procedure voor de uitreiking van het attest van naleving van die normen’; zie ook adv.RvS 60.778/1 van 2 februari 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering 17 maart 2017 ‘tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan het toeristische logies moet voldoen’.

³ Zie artikel 1, 1°, van het ontwerp en artikel 2, 4°, van de ordonnantie van 24 april 2008 ‘betreffende de voorzieningen voor opvang of huisvesting van bejaarde personen’.

De specifieke brandveiligheidsnormen zijn zowel van toepassing op bestaande als nieuwe gebouwen.

Daarnaast is het belangrijk om te weten dat de basisnormen in de loop van de tijd strenger zijn geworden.

Er wordt onder meer een onderscheid gemaakt tussen bouwaanvragen die voor en vanaf 01/12/2012 ingediend werden (vandaar dat er telkens een bijlage X en een bijlage X/1 bestaat bij de basisnormen).

De specifieke brandveiligheidsnormen kunnen daardoor in sommige gevallen strenger of minder streng zijn dan de basisnormen.

Doorgaans zijn de normen echter dezelfde, aangevuld met enkele specifieke, bijkomende normen.

Als bijvoorbeeld voor een nieuw gebouw een bepaalde eis inzake brandweerstand in de basisnormen strenger is dan de specifieke brandveiligheidsnormen, dan geldt de eis van de basisnormen (want deze is de strengste eis).

Omgekeerde situaties kunnen zich natuurlijk ook voordoen.

Deze situatie is vrij complex, maar er zijn niet echt andere mogelijkheden.

Enerzijds moeten er voor bestaande gebouwen die geen grote werken hebben uitgevoerd sinds midden jaren 90 brandveiligheidsnormen bestaan (de specifieke in dit geval). Anderzijds worden sommige eisen strenger met de tijd (hoewel dat nu aan het stabiliseren is).

In de verslagen van de SIAMU worden echter altijd de normen aangehaald die niet gerespecteerd werden uit de van toepassing zijnde regelgevingen (basisnormen of specifieke normen)."

Uit die toelichting blijkt dat voorliggend ontwerp integraal van toepassing zal zijn op de erin bedoelde centra waarvan de gebouwen moeten worden beschouwd als een "bestaand gebouw" in de zin van artikel 1 van het koninklijk besluit van 7 juli 1994, terwijl voor centra waarvan de gebouwen dateren van na de in dat laatste artikel vermelde data, gecumuleerd toepassing zal moeten worden gemaakt van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 en van voorliggend ontwerp, waarbij dat koninklijk besluit primeert op het voorliggend ontwerp wanneer het strengere normen bevat.

Conform de bevoegdheidsverdelende regels zoals geïnterpreteerd door het Grondwettelijk Hof, kunnen de specifieke, door de gemeenschappen of de gewesten uitgevaardigde brandveiligheidsnormen effectief geen afbreuk doen aan de federale basisregels. Zulks komt evenwel noch in het ontwerp, noch in de bijlagen ervan tot uiting, nu uitdrukkelijk wordt bepaald dat indien de voorziening moet voldoen aan de basisnormen, de strengste normen primeren.

Wat betreft de toepasselijke brandveiligheidsnormen verdient het evenwel, zowel omwille van bevoegdheidsrechtelijke motieven als omwille van de rechtszekerheid, aanbeveling een onderscheid te maken tussen centra waarop de federale basisnormen niet van toepassing zijn (en waarvoor een alomvattende regeling kan bestaan), en deze waarop die normen wel van toepassing zijn (en waarvoor enkel bijkomende specifieke brandveiligheidsnormen dienen te worden bepaald, waaromtrent duidelijk moet worden gemaakt dat ze gelden bovenop de federale basisnormen).

3.2. Bij de artikelen 6, 8 en 10 van het ontwerp wordt de brandweer ermee belast na te gaan of aan de brandveiligheidsnormen is voldaan en daarover te rapporteren, en dit in het raam van de attestatie (brandpreventieverslag) daaromtrent.

De organisatie van de brandweerdienst is een federale bevoegdheid. Aangezien de gemeenschappen en de gewesten evenwel bevoegd zijn voor het bepalen van specifieke brandveiligheidsnormen met betrekking tot hun toegewezen aangelegenheden (zie opmerking 3.1), moet worden aangenomen dat zij aan de brandweerdiensten, op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de taak kunnen toevertrouwen om toezicht te houden op de naleving van die specifieke normen.⁴ Dit neemt niet weg dat, wanneer zulks in een besluit van het Verenigd College gebeurt, daartoe de nodige rechtsgrond aanwezig dient te zijn. Die vraag wordt *sub* 5.2 onderzocht.

RECHTSGROND

4. Luidens de aanhef van het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 11, § 1, 7°, van de ordonnantie van 24 april 2008 ‘betreffende de voorzieningen voor opvang of huisvesting van bejaarde personen’.

Artikel 11, § 1, vierde en vijfde lid, 7°, van die ordonnantie luidt als volgt:

“Om te worden erkend door het Verenigd College, moet de voorziening in voorkomend geval voldoen aan de door de bevoegde federale overheid opgelegde normen alsook aan de normen die het Verenigd College, na advies van de afdeling, kan opleggen voor iedere categorie van voorzieningen bedoeld in artikel 2, 4°.

Die normen hebben betrekking op:

(...)

7° behalve de in artikel 2, 4°, b), β, bedoelde voorzieningen, de architectonische en veiligheidsnormen die specifiek gelden voor de voorzieningen;”

Enkel voor zover in het ontwerp specifieke brandveiligheidsnormen worden bepaald voor de voorzieningen bedoeld in artikel 2, 4°, van de ordonnantie van 24 april 2008, met uitzondering van a) en b), β,⁵ kan artikel 11, § 1, vierde en vijfde lid, 7°,⁶ rechtsgrond bieden.

5. Voor meerdere bepalingen van het ontwerp is er echter geen rechtsgrond voorhanden of kan de rechtsgrond in twijfel worden getrokken

⁴ Zie het in voetnoot 2 vermelde advies 48.965/3, opmerking 3.2 en voetnoot 3: “Zulks ligt overigens in de lijn van artikel 176 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, naar luid waarvan de hulpverleningszone op verzoek van de burgemeester moet overgaan tot de controle van de toepassing van door de wetten en reglementen voorgeschreven maatregelen betreffende de preventie van brand en ontploffing. In dezelfde zin, advies 46.903/3 van 9 juli 2009 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009 tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan het toeristische logies moet voldoen.”

⁵ Artikel 1, 1°, van het ontwerp.

⁶ In het eerste lid van de aanhef dient de verwijzing naar artikel 11, § 1, 7°, te worden vervangen door de verwijzing naar artikel 11, § 1, vierde en vijfde lid, 7°.

5.1. Bij verschillende onderdelen van de artikelen 3, 4 en 6 tot en met 10 van het ontwerp worden aan de burgemeester of de gemeente⁷ een aantal taken of bevoegdheden opgedragen in verband met het toekennen van attesten betreffende de inachtneming van de brandveiligheidsnormen.

Al bepaalt artikel 6, § 1, VIII, laatste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat de “besluiten van de gemeenschappen” onder meer de overheden van de gemeenten kunnen belasten met de uitvoering ervan of met andere opdrachten, neemt dit toch niet weg dat daartoe de nodige rechtsgrond dient te bestaan. Te dezen dient te worden vastgesteld dat de ordonnantie van 24 april 2008 geen delegatiebepalingen bevat inzake de medewerking van de burgemeester (of van de gemeentelijke organen in het algemeen) aan het toezicht op de inachtneming van de brandveiligheidsnormen. Bovendien kan bij gebrek aan enig aanknopingspunt in de ordonnantie daartoe geen beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van het Verenigd College, bedoeld in artikel 69 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Hierover ondervraagd, bevestigde de gemachtigde:

“Na intern onderzoek blijkt er op het eerste zicht geen wettelijke basis te bestaan die specifiek de burgemeester belast met de goedkeuring/ondertekening van de brandveiligheidsattesten. (...) Indien nodig kunnen we deze bepaling in een ordonnantie opnemen.”

5.2. Bij de artikelen 6, 8, en 10 van het ontwerp wordt verder ook ‘de brandweer’ belast met een aantal taken inzake het toezicht op de naleving van de brandveiligheidsnormen. Zoals reeds *sub* 3.2 is opgemerkt, dient daartoe een specifieke rechtsgrond voorhanden te zijn.

In dat verband dient te worden vastgesteld dat de ordonnantie van 24 april 2008 ter zake geen enkele uitdrukkelijke delegatie aan het Verenigd College bevat en erin zelfs geen gewag wordt gemaakt van de medewerking van de brandweerdiensten bij het toezicht op de naleving van de brandveiligheidsnormen. Zonder uitdrukkelijke bepaling in die zin in de ordonnantie, kan artikel 11, § 1, vierde en vijfde lid, 7°, niet dienstig worden ingeroepen voor het regelen van een dergelijke medewerking, zodat de betrokken bepalingen uit het ontwerp moeten worden weggelaten.

5.3. De ordonnantie van 24 april 2008 bevat – in de lijn van het voorgaande – evenmin delegatiebepalingen aangaande de uitreiking van brandveiligheidsattesten, en maakt zelfs geen gewag van deze attesten.

⁷ Op te merken valt overigens ook dat doorheen het ontwerp opdrachten gegeven worden aan zowel de burgemeester als de gemeente. Gevraagd of in beide gevallen dezelfde instantie wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde: “Ik zie dat er inderdaad soms wat dezelfde instantie bedoeld wordt. Het is vooral van belang dat de burgemeester de brandveiligheidsattesten aflevert, de SIAMU aanstuurt en de gemeentelijke diensten eerder instaan voor de administratieve verwerking.” Naast het gebrek aan rechtsgrond, dient ook deze onduidelijkheid te worden verholpen.

Dit in tegenstelling met bijvoorbeeld artikel 4, eerste lid, 1°, en tweede lid, van het decreet van 5 februari 2016 ‘houdende het toeristische logies’.⁸

5.4. Gelet op de hierboven aangegeven elementen kan niet worden aangenomen dat er in de ordonnantie van 24 april 2008 een voldoende rechtsgrond voorhanden is om de brandweerdiensten te belasten met taken inzake het toezicht op de brandveiligheidsnormen, laat staan om de medewerking van de burgemeester of de gemeente aan taken inzake brandveiligheid en de uitreiking van brandveiligheidsattesten te regelen. Evenmin kan daartoe, bij gebreke van enig aanknopingspunt in deze ordonnantie, een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van het Verenigd College.

Tenzij alsnog vooraf een deugdelijke rechtsgrond wordt gecreëerd voor deze elementen uit het ontwerp, dienen de genoemde bepalingen uit het ontwerp te worden herwerkt.

5.5. Luidens artikel 11 van het ontwerp dient de beheerder een aanvraag tot afwijking in bij het secretariaat van de brandveiligheidscommissie, die advies dient te verstrekken over de aanvragen tot afwijking van de specifieke brandveiligheidsnormen voor ouderenvoorzieningen. Volgens artikel 1, 8°, van het ontwerp betreft het “de commissie opgericht via het besluit van het Verenigd College van tot oprichting van een brandveiligheidscommissie voor de ouderenvoorzieningen”.

Verwezen dient dan ook te worden naar het advies 71.348/1 dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft uitbracht over een ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘tot oprichting van een brandveiligheidscommissie voor de ouderenvoorzieningen’, waarover gelijktijdig een advies werd gevraagd van de afdeling Wetgeving en waarin werd geconcludeerd dat voor die ontworpen regeling voorsnog geen deugdelijke rechtsgrond voorhanden is. Deze opmerkingen gelden eveneens voor de artikelen 1, 8°, en 11 van het ontwerp wat de tussenkomst van de brandveiligheidscommissie betreft in de procedure voor het aanvragen en toekennen van afwijkingen op de brandveiligheidsnormen.

⁸ Artikel 4, tweede lid, van het decreet van 5 februari 2016 luidt:

“De in het eerste lid, 1°, bedoelde brandveiligheidsnormen kunnen verschillen naargelang de aard van de logiesuitbating en de capaciteit van het toeristische logies. De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden en de wijze waarop kan worden afgeweken van deze specifieke brandveiligheidsnormen. De inachtneming van de specifieke brandveiligheidsnormen wordt ter plaatse gecontroleerd door de bevoegde brandweerdienst of, als de Vlaamse Regering dat zo bepaalt, door een andere dienst of instantie die de Vlaamse Regering heeft aangewezen. De inachtneming van de specifieke brandveiligheidsnormen wordt vastgelegd in een brandveiligheidsattest dat wordt afgeleverd door de burgemeester van de gemeente waar het toeristische logies ligt, of, als de Vlaamse Regering dat zo bepaalt, door een andere dienst of instantie die de Vlaamse Regering heeft aangewezen. Als het toeristische logies niet volledig aan de specifieke brandveiligheidsnormen voldoet, maar de veiligheid van de logerende toeristen, het personeel en de bezoekers niet ernstig in het gedrang komt, kan de Vlaamse Regering voorzien in een tijdelijk brandveiligheidsattest. De Vlaamse Regering kan in dat geval ook de voorwaarden bepalen voor de toekenning van een tijdelijk brandveiligheidsattest. De Vlaamse Regering bepaalt de modellen, de wijze van afgifte en de geldigheidsduur van de attesten. De exploitant van een toeristisch logies kan in beroep gaan tegen de beslissing tot weigering van een brandveiligheidsattest of tegen het uitblijven van een dergelijke beslissing. Voor het behandelen van en het beslissen over deze beroepen en afwijkingsaanvragen op de specifieke brandveiligheidsnormen, wordt een Technische Commissie Brandveiligheid van het toeristische logies opgericht. De Vlaamse Regering bepaalt de samenstelling en de werking van de Technische Commissie Brandveiligheid van het toeristische logies. Een beroep en een aanvraag tot afwijking op de specifieke brandveiligheidsnormen wordt behandeld binnen de termijn en volgens de procedure, bepaald door de Vlaamse Regering.”

6. Conclusie is dat de ontworpen regeling diverse fundamentele juridische problemen oproept wat de rechtsgrond ervoor betreft en om die reden aan een grondige herziening moet worden onderworpen. De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet om die reden af van een verder onderzoek van de tekst van het ontwerp.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune, soumis pour avis, a pour objet de fixer les normes de sécurité incendie spécifiques auxquelles les établissements pour personnes âgées doivent répondre afin de garantir la sécurité des personnes âgées, du personnel et des visiteurs (article 2 et annexes 1 et 2 du projet).

Afin d'être agréé ou de le rester, l'établissement doit fournir la preuve qu'un nombre suffisant de mesures de sécurité ont été prises dans ses bâtiments. La mesure dans laquelle les normes de sécurité incendie sont respectées est constatée à l'aide d'une attestation de sécurité incendie A, B ou C (article 3 et annexes 3, 4 et 5). Le projet règle la durée de validité de ces attestations (articles 4 et 5), la procédure d'octroi de celles-ci par le bourgmestre (articles 6 à 10), ainsi que la procédure de demande et d'octroi de dérogations à certaines normes de sécurité incendie (article 11).

L'arrêté royal du 12 mars 1974 'fixant les normes de sécurité auxquelles doivent répondre les maisons de repos pour personnes âgées' est abrogé (article 12).

Le projet apporte ensuite des modifications à l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 4 juin 2009 'fixant les procédures de programmation et d'agrément des établissements d'accueil ou d'hébergement pour personnes âgées relevant de la Commission communautaire commune' (articles 13 à 15).

Enfin, il contient également des mesures transitoires pour les établissements qui avant le 1^{er} janvier 2023 sont déjà en possession d'une autorisation de travaux, d'une autorisation de fonctionnement provisoire ou d'un agrément (article 16).

L'arrêté envisagé est appelé à entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2023 (article 17).

COMPÉTENCE

3.1. Comme l'a jugé la Cour constitutionnelle, la politique en matière de protection contre l'incendie n'est pas demeurée une matière exclusivement fédérale¹. Il faut en effet faire une distinction entre la fixation des normes de base en la matière, à savoir des normes qui sont communes à une catégorie de constructions sans que soit prise en compte leur destination, et des normes spécifiques en matière de protection contre l'incendie, pour lesquelles la destination des immeubles concernés est bien prise en compte. La première catégorie de normes relève de la

¹ C.C., 15 octobre 1987, n° 40, 2.B.2; C.C., 29 octobre 1987, n° 41, 2.B.3; C.C., 10 mars 1988, n° 49, 2.B.2; C.C., 9 novembre 1988, n° 67, 9.B.

compétence de l'autorité fédérale, la seconde de celle de l'autorité compétente à l'égard du secteur concerné (comme les communautés pour la politique du troisième âge). Cette dernière autorité est notamment autorisée à « adapter et compléter » les normes fédérales de base « sans mettre celles-ci en péril ». Par ailleurs, l'autorité compétente pour un secteur peut appliquer toutes les normes en matière de sécurité, y compris les normes fédérales, dans le cadre d'une politique d'agrément et de subventionnement, notamment en imposant le respect de celles-ci comme condition d'agrément ou de subvention ².

L'arrêté en projet fixe des normes de sécurité incendie spécifiques pour les maisons de repos, les centres de soins de jour, les centres d'accueil de jour, les centres d'accueil de nuit et les courts séjours ³ et règle le contrôle du respect de ces normes. Dès lors que les centres cités relèvent de la compétence des communautés en matière de politique du troisième âge (article 5, § 1^{er}, II, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'), la Commission communautaire commune est en principe compétente pour adopter l'arrêté en projet. Il convient toutefois d'examiner si les normes de sécurité incendie en projet ne portent pas atteinte aux normes fédérales de base en l'espèce, à savoir aux normes 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 doivent satisfaire'.

Interrogé à cet égard, le délégué a renvoyé à l'article 2 du projet qui dispose que si l'établissement doit répondre en outre aux normes de base, les normes les plus strictes priment. À cet égard, le délégué a encore déclaré ce qui suit :

« Artikel 1 van de basisnormen zegt onder meer het volgende (kb_fed_basisnorm.pdf (besafe.be)):

De technische specificaties die opgenomen zijn in de bijlagen van dit besluit zijn van toepassing op:

- de op te richten gebouwen;
- de uitbreidingen aan bestaande gebouwen maar beperkt tot het gedeelte van de uitbreiding.

De basisnormen zijn niet van toepassing op bestaande gebouwen.

Als 'bestaande gebouwen' worden beschouwd:

- de hoge en middelhoge gebouwen waarvoor de bouwaanvraag werd ingediend vóór 26 mei 1995;
- de lage gebouwen waarvoor de bouwaanvraag werd ingediend vóór 1 januari 1998.

De specifieke brandveiligheidsnormen zijn zowel van toepassing op bestaande als nieuwe gebouwen.

² Avis C.E. 48.965/3 du 14 décembre 2010 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 9 décembre 2011 'tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan lokale dienstencentra, centra voor dagverzorging, centra voor dagopvang, centra voor kortverblijf, centra voor herstelverblijf, groepen van assistentiewoningen en woonzorgcentra moeten voldoen en tot bepaling van de procedure voor de uitreiking van het attest van naleving van die normen'; voir également l'avis C.E. 60.778/1 du 2 février 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 17 mars 2017 'tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan het toeristische logies moet voldoen'.

³ Voir l'article 1^{er}, 1°, du projet et l'article 2, 4°, de l'ordonnance du 24 avril 2008 'relative aux établissements d'accueil ou d'hébergement pour personnes âgées'.

Daarnaast is het belangrijk om te weten dat de basisnormen in de loop van de tijd strenger zijn geworden.

Er wordt onder meer een onderscheid gemaakt tussen bouwaanvragen die voor en vanaf 01/12/2012 ingediend werden (vandaar dat er telkens een bijlage X en een bijlage X/1 bestaat bij de basisnormen).

De specifieke brandveiligheidsnormen kunnen daardoor in sommige gevallen strenger of minder streng zijn dan de basisnormen.

Doorgaans zijn de normen echter dezelfde, aangevuld met enkele specifieke, bijkomende normen.

Als bijvoorbeeld voor een nieuw gebouw een bepaalde eis inzake brandweerstand in de basisnormen strenger is dan de specifieke brandveiligheidsnormen, dan geldt de eis van de basisnormen (want deze is de strengste eis).

Omgekeerde situaties kunnen zich natuurlijk ook voordoen.

Deze situatie is vrij complex, maar er zijn niet echt andere mogelijkheden.

Enerzijds moeten er voor bestaande gebouwen die geen grote werken hebben uitgevoerd sinds midden jaren 90 brandveiligheidsnormen bestaan (de specifieke in dit geval). Anderzijds worden sommige eisen strenger met de tijd (hoewel dat nu aan het stabiliseren is).

In de verslagen van de SIAMU worden echter altijd de normen aangehaald die niet gerespecteerd werden uit de van toepassing zijnde regelgevingen (basisnormen of specifieke normen) ».

Il ressort de ces explications que le projet à l'examen s'appliquera intégralement aux centres qui y sont visés et dont les bâtiments doivent être considérés comme des « bâtiments existants » au sens de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 7 juillet 1994, alors que pour les centres dont les bâtiments sont postérieurs aux dates mentionnées dans ce dernier article, il devra être fait application cumulée de l'arrêté royal du 7 juillet 1994 et du projet à l'examen, étant entendu que cet arrêté royal prime le projet à l'examen lorsqu'il contient des normes plus strictes.

Conformément aux règles répartitrices de compétences, telles que les interprète la Cour constitutionnelle, les normes de sécurité incendie spécifiques édictées par les communautés ou les régions ne peuvent effectivement pas porter atteinte aux règles fédérales de base. Ni le projet, ni ses annexes ne l'expriment toutefois, dès lors qu'il est expressément prévu que si l'établissement doit répondre aux normes de base, les normes les plus strictes priment.

Toutefois, en ce qui concerne les normes de sécurité incendie applicables, il est recommandé, tant pour des motifs de répartition des compétences que dans un souci de sécurité juridique, d'opérer une distinction entre les centres auxquels les normes fédérales de base ne s'appliquent pas (et pour lesquels une réglementation générale peut exister) et ceux auxquels ces normes s'appliquent effectivement (et pour lesquels seules des normes de sécurité incendie spécifiques supplémentaires doivent être fixées), à propos desquelles il faut préciser qu'elles s'appliquent en sus des normes fédérales de base).

3.2. Les articles 6, 8 et 10 du projet chargent le service d'incendie de vérifier si les normes de sécurité incendie sont remplies et de rédiger un rapport à ce sujet, et ce dans le cadre de l'attestation (rapport de prévention incendie) y afférente.

L'organisation des services d'incendie est une compétence fédérale. Les communautés et les régions étant toutefois compétentes pour fixer des normes de sécurité incendie spécifiques en ce qui concerne les matières qui leur sont dévolues (voir l'observation 3.1), il faut considérer qu'en vertu de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, elles peuvent confier aux services d'incendie la tâche de contrôler le respect de ces normes spécifiques ⁴. Il n'en demeure pas moins que lorsque cette attribution se fait par un arrêté du Collège réuni, le fondement juridique nécessaire à cet effet doit exister. Cette question est examinée au point 5.2.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Selon le préambule du projet, le fondement juridique est recherché dans l'article 11, § 1^{er}, 7°, de l'ordonnance du 24 avril 2008 'relative aux établissements d'accueil ou d'hébergement pour personnes âgées'.

L'article 11, § 1^{er}, alinéas 4 et 5, 7°, de cette ordonnance s'énonce comme suit :

« Pour être agréé par le Collège réuni, l'établissement doit être conforme, s'il échet, aux normes arrêtées par les autorités fédérales compétentes, ainsi qu'aux normes que le Collège réuni peut, de l'avis de la section, arrêter pour chaque catégorie d'établissements visée à l'article 2, 4°.

Ces normes concernent :

(...)

7° sauf dans les établissements visés à l'article 2, 4°, b), β, les normes architecturales et de sécurité spécifiques aux établissements; ».

Ce n'est que dans la mesure où le projet fixe des normes de sécurité incendie spécifiques pour les établissements visés à l'article 2, 4°, de l'ordonnance du 24 avril 2008, à l'exception de a) et b), β ⁵, que l'article 11, § 1^{er}, alinéas 4 et 5, 7° ⁶, peut procurer un fondement juridique.

5. Plusieurs dispositions du projet sont toutefois dépourvues de fondement juridique ou celui-ci peut être mis en doute.

⁴ Voir l'avis 48.965/3 mentionné dans la note 2, l'observation 3.2, et la note 3 : « (Traduction) Ce qui est d'ailleurs conforme à l'article 176 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, selon lequel la zone de secours est tenue de procéder, à la demande du bourgmestre, au contrôle de l'application des mesures prescrites par les lois et les règlements relatifs à la prévention des incendies et explosions. Voir dans le même sens l'avis 46.903/3 van 9 juillet 2009 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 11 septembre 'tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan het toeristische logies moet voldoen' ».

⁵ Article 1^{er}, 1°, du projet.

⁶ Au premier alinéa du préambule, la référence à l'article 11, § 1^{er}, 7°, doit être remplacée par une référence à l'article 11, § 1^{er}, alinéas 4 et 5, 7°.

5.1. Différentes subdivisions des articles 3, 4 et 6 à 10 du projet confient au bourgmestre ou à la commune ⁷ un certain nombre de tâches et de compétences concernant l'octroi d'attestations relatives au respect des normes de sécurité incendie.

Même si l'article 6, § 1^{er}, VIII, dernier alinéa, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que les « arrêtés des communautés » peuvent, notamment, charger les autorités des communes de leur exécution et d'autres missions, il n'en demeure pas moins que le fondement juridique nécessaire à cet effet doit exister. En l'espèce, force est de constater que l'ordonnance du 24 avril 2008 ne contient pas de délégations relatives à la collaboration du bourgmestre (ou des organes communaux en règle générale) au contrôle du respect des normes de sécurité incendie. En outre, en l'absence de toute référence dans l'ordonnance, on ne peut pas invoquer à cet effet le pouvoir général d'exécution du Collège réuni, visé à l'article 69 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' (article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980).

Interrogé à ce sujet, le délégué a confirmé :

« Na intern onderzoek blijkt er op het eerste zicht geen wettelijke basis te bestaan die specifiek de burgemeester belast met de goedkeuring/ondertekening van de brandveiligheidsattesten. (...) Indien nodig kunnen we deze bepaling in een ordonnantie opnemen ».

5.2. Par ailleurs, les articles 6, 8 et 10 du projet chargent également 'le service d'incendie' d'un certain nombre de tâches relatives au contrôle du respect des normes de sécurité incendie. Ainsi qu'il a déjà été observé au point 3.2, un fondement juridique spécifique est requis à cet effet.

À cet égard, force est de constater que l'ordonnance du 24 avril 2008 ne contient en l'occurrence aucune délégation expresse au Collège réuni et ne fait même pas état de la collaboration des services d'incendie au contrôle du respect des normes de sécurité incendie. Sans disposition expresse en ce sens dans l'ordonnance, l'article 11, § 1^{er}, alinéa 4 et 5, 7°, ne peut pas être invoqué utilement pour régler pareille collaboration, de sorte que les dispositions concernées doivent être omises du projet.

5.3. L'ordonnance du 24 avril 2008 ne contient pas non plus – dans le prolongement de ce qui précède – des délégations concernant l'octroi d'attestations de sécurité incendie, et ne fait même pas état de ces attestations.

⁷ Il faut noter par ailleurs que l'ensemble du projet confie également des missions tant au bourgmestre qu'à la commune. À la question de savoir si dans les deux cas, la même autorité est visée, le délégué a répondu : « Ik zie dat er inderdaad soms wat dezelfde instantie bedoeld wordt. Het is vooral van belang dat de burgemeester de brandveiligheidsattesten aflevert, de SIAMU aanstuurt en de gemeentelijke diensten eerder instaan voor de administratieve verwerking ». Outre l'absence de fondement juridique, il y a également lieu de remédier à ce manque de clarté.

Et ce contrairement par exemple à l'article 4, alinéa 1^{er}, 1°, et alinéa 2, du décret du 5 février 2016 'houdende het toeristische logies' ⁸.

5.4. Compte tenu des éléments indiqués ci-dessus, on ne peut considérer que l'ordonnance du 24 avril 2008 est pourvue d'un fondement juridique suffisant permettant de charger les services d'incendie de tâches relatives au contrôle des normes de sécurité incendie, moins encore pour régler la collaboration du bourgmestre ou de la commune à des tâches relatives à la sécurité incendie et à l'octroi d'attestations de sécurité incendie. En l'absence de toute référence dans cette ordonnance, le pouvoir général d'exécution du Collège réuni ne peut pas non plus être invoqué à cet effet.

Sauf si un fondement juridique adéquat est encore créé préalablement pour ces éléments du projet, les dispositions citées du projet doivent être remaniées.

5.5. Selon l'article 11 du projet, le gestionnaire introduit une demande de dérogation auprès du secrétariat de la commission de sécurité incendie, qui doit donner un avis sur les demandes de dérogation aux normes de sécurité incendie spécifiques pour les établissements pour personnes âgées. Selon l'article 1^{er}, 8°, du projet, il s'agit de « la commission créée par le biais de l'arrêté du Collège réuni du portant création d'une commission de sécurité incendie pour les établissements pour personnes âgées ».

Il convient dès lors de faire référence à l'avis 71.348/1 que le Conseil d'État, section de législation, a donné sur un projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune 'portant création d'une commission de sécurité incendie pour les établissements pour personnes âgées' soumis simultanément pour avis à la section de législation et qui a conclu que la réglementation en projet était pour l'heure dépourvue de fondement juridique adéquat. Ces observations s'appliquent également aux articles 1^{er}, 8°, et 11 du projet en ce qui concerne l'intervention de la commission de sécurité incendie dans la procédure de demande et d'octroi de dérogations à certaines normes de sécurité incendie.

⁸ L'article 4, alinéa 2, du décret du 5 février 2016 s'énonce comme suit :

(traduction) « Les normes en matière de protection contre l'incendie, visées à l'alinéa 1^{er}, 1°, peuvent varier en fonction de la nature de l'exploitation de l'hébergement et de la capacité de l'hébergement touristique. Le Gouvernement flamand détermine les conditions et la manière dont il peut être dérogé à ces normes spécifiques en matière de protection contre l'incendie. Le respect des normes spécifiques en matière de protection contre l'incendie est contrôlé sur place par le service incendie compétent ou, si le Gouvernement flamand le détermine ainsi, par un autre service ou organisme désigné par le Gouvernement flamand. Le respect des normes spécifiques en matière de protection contre l'incendie est établi dans une attestation de sécurité d'incendie qui est délivrée par le bourgmestre de la commune où l'hébergement touristique se situe, ou si le Gouvernement flamand le détermine ainsi, par un autre service ou organisme désigné par le Gouvernement flamand. Si l'hébergement touristique ne satisfait pas entièrement aux normes spécifiques en matière de protection contre l'incendie, mais la sécurité des touristes hébergés, du personnel et des visiteurs n'est pas gravement compromise, le Gouvernement flamand peut prévoir une attestation de sécurité d'incendie temporaire. Dans ce cas, le Gouvernement flamand peut également fixer les conditions d'octroi d'une attestation de sécurité d'incendie temporaire. Le Gouvernement flamand détermine les modèles, le mode de délivrance et la durée de validité des attestations. L'exploitant d'un hébergement touristique peut former recours contre la décision de refus d'une attestation de sécurité d'incendie ou contre l'absence d'une pareille décision. Une Commission technique Sécurité Incendie pour l'hébergement touristique est créée en vue du traitement des recours et des demandes de dérogation aux normes spécifiques en matière de protection contre l'incendie, et de la décision à leur sujet. Le Gouvernement flamand fixe la composition et le fonctionnement de la Commission technique Sécurité Incendie pour l'hébergement touristique. Le recours et la demande de dérogation aux normes spécifiques en matière de protection contre l'incendie sont traités dans le délai et selon la procédure déterminés par le Gouvernement flamand ».

6. Il s'ensuit que la réglementation en projet soulève divers problèmes juridiques essentiels en ce qui concerne son fondement juridique qui justifient que le projet d'arrêté soit soumis à un remaniement fondamental. Le Conseil d'État, section de législation, renonce dès lors à poursuivre l'examen du texte du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME