

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.849/4
42.850/4

DU 15 MAI 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 18 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur :

- un projet d'arrêté royal "fixant la composition et le fonctionnement de la commission de dérogation" (42.849/4);
- un projet d'arrêté royal "déterminant la procédure et les conditions suivant lesquelles les dérogations aux normes de prévention de base sont accordées" (42.850/4),

a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si les projets relèvent bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

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 des projets, 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, les projets appellent les observations suivantes.

Quant aux formalités préalables

1. Les projets d'arrêtés tendent, conformément à l'article 2, §§ 2 et 3, 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, à déterminer la procédure et les conditions suivant lesquelles sont accordées des dérogations aux normes de prévention de base visées à l'article 2, § 1^{er}, de la même loi, et à fixer la composition et le fonctionnement de la commission chargée de donner un avis sur les demandes de dérogation.

.../...

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, b), de la loi du 30 juillet 1979, le Conseil supérieur de la sécurité contre l'incendie et l'explosion a pour mission "de donner un avis sur tout projet d'arrêté relatif à la prévention des incendies et des explosions".

La question se pose de savoir si les projets d'arrêtés sont de ceux qui doivent être soumis à l'avis de ce conseil.

La fonctionnaire déléguée soutient que tel n'est pas le cas. Elle a fourni l'explication suivante :

"Conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi du 30 juillet 1979, le conseil supérieur de la sécurité contre l'incendie et l'explosion donne un avis sur tout projet d'arrêté relatif à la prévention des incendies.

Or, la prévention des incendies est définie à l'article 1^{er} de la loi; elle comprend l'ensemble des mesures de sécurité destinées, d'une part, à éviter la naissance d'un incendie, à détecter tout début d'incendie et à empêcher l'extension de celui-ci, d'autre part, à alerter les services de secours et à faciliter tant le sauvetage des personnes que la protection des biens en cas d'incendie.

L'un des projets d'arrêté détermine la procédure suivant laquelle les dérogations aux normes de prévention de base sont accordées; cette procédure n'est pas proprement une mesure de sécurité au sens de l'article 1 de la loi du 30 juillet 1979.

Le second projet d'arrêté fixe la composition et le fonctionnement de la commission de dérogation; il ne constitue pas non plus une mesure de sécurité telle que décrite par la loi.

Il a donc été considéré que l'avis des membres techniquement qualifiés du conseil supérieur ne devait pas être demandé."

Cette thèse ne peut être suivie. En effet, même s'il s'agit de dispositions de procédure, les dispositions en projet fixent des règles concernant l'octroi de dérogations à des normes qui, comme l'indique l'expressément l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 30 juillet 1979, ont pour but de prévenir les incendies et les explosions, de sorte qu'il ne peut être soutenu que ces dispositions ne seraient pas relatives à la prévention des incendies et des explosions.

Les projets d'arrêtés devront donc être soumis à l'avis du Conseil supérieur de la sécurité contre l'incendie et l'explosion ⁽¹⁾.

2. Le projet d'arrêté royal "déterminant la procédure et les conditions suivant lesquelles les dérogations aux normes de prévention de base sont accordées" entre dans les prévisions des textes qui, à l'état de projet, doivent être communiqués à la Commission européenne, conformément à l'article 8 de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

Le préambule de ce projet d'arrêté vise l'accomplissement des formalités prescrites par la directive 98/34/CE.

Diverses pièces ont été versées au dossier en vue d'attester l'accomplissement desdites formalités.

Il en résulte toutefois que celles-ci ont été accomplies il y a déjà quelques années, en l'occurrence de 2001 à 2003.

Il est rappelé, à ce sujet, que le délai qui s'écoule entre l'accomplissement de formalités précédant une décision et celle-ci même doit, en principe, être bref. Dans le cas contraire, l'autorité ne peut se fonder sur les formalités qui ont été accomplies que s'il est démontré que les circonstances de fait et de droit à prendre en compte n'ont pas évolué à un point tel que la procédure qui a été suivie devrait être considérée comme n'étant plus pertinente en l'espèce.

⁽¹⁾ L'avis de ce conseil a d'ailleurs été sollicité lors de l'adoption de 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, dont l'article 4 est abrogé par l'un des projets présentement examinés et de l'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, que le même projet abroge par ailleurs.

Il appartient à l'auteur du projet de vérifier si cette condition est remplie dans le cas présent.

Observation finale

La brièveté des textes ne justifie pas leur division en chapitres, celle-ci n'apporte rien à la compréhension des textes. Ces divisions et leurs intitulés seront omis.

Autres observations, relatives au projet d'arrête royal "fixant la composition et le fonctionnement de la commission de dérogation"

1. Il n'y a pas lieu de viser dans le préambule l'arrêté royal du 7 juillet 1994 précité lequel ne constitue pas le fondement légal de l'arrêté en projet et n'est, par ailleurs, ni modifié, ni abrogé.

2. L'article 2 prévoit que certains membres de la commission de dérogation doivent être "francophones", et d'autres "néerlandophones".

Il conviendrait de préciser comment déterminer l'appartenance linguistique qu'envisage le texte.

3. En chargeant le Roi de fixer le fonctionnement de la commission de dérogation, l'article 2, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 30 juillet 1979 Lui impose à tout le moins l'obligation de fixer les règles essentielles de fonctionnement de la commission.

Force est de constater que le projet d'arrêté est en défaut de fixer certaines de ces règles essentielles, en particulier les règles de quorum et de vote.

Le projet d'arrêté sera complété en conséquence.

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

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.849/4
42.850/4

VAN 15 MEI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 18 april 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 vaststelling van de samenstelling en de werking van de commissie voor afwijking" (42.849/4);
- een ontwerp van koninklijk besluit "tot bepaling van de procedure en de voorwaarden volgens welke de afwijkingen op de basispreventienormen worden toegestaan" (42.850/4),

heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of de ontwerpen in die beperkte bevoegdheid kunnen worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

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 de ontwerpen, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geven de ontwerpen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaande vormvoorschriften

1. De ontwerpbesluiten strekken, overeenkomstig artikel 2, §§ 2 en 3, 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, tot het vaststellen van de procedure volgens welke en de voorwaarden waaronder afwijkingen van de basispreventienormen zoals bepaald in artikel 2, § 1, van dezelfde wet worden toegestaan, en tot het bepalen van de samenstelling en de werkwijze van de commissie die ermee belast is een advies uit te brengen over de aanvragen om een afwijking.

.../...

Krachtens artikel 6, § 1, tweede lid, b), van de wet van 30 juli 1979 heeft de Hoge Raad voor beveiliging tegen brand en ontploffing tot taak "advies te geven over ieder ontwerp-besluit betreffende de preventie van branden en ontploffingen".

De vraag rijst of de ontwerpbesluiten vallen onder de ontwerpbesluiten die voor advies aan die raad moeten worden voorgelegd.

De gemachtigde ambtenaar stelt dat dat niet het geval is. Ze heeft de volgende uitleg gegeven :

"Conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi du 30 juillet 1979, le conseil supérieur de la sécurité contre l'incendie et l'explosion donne un avis sur tout projet d'arrêté relatif à la prévention des incendies.

Or, la prévention des incendies est définie à l'article 1^{er} de la loi; elle comprend l'ensemble des mesures de sécurité destinées, d'une part, à éviter la naissance d'un incendie, à détecter tout début d'incendie et à empêcher l'extension de celui-ci, d'autre part, à alerter les services de secours et à faciliter tant le sauvetage des personnes que la protection des biens en cas d'incendie.

L'un des projets d'arrêté détermine la procédure suivant laquelle les dérogations aux normes de prévention de base sont accordées; cette procédure n'est pas proprement une mesure de sécurité au sens de l'article 1 de la loi du 30 juillet 1979.

Le second projet d'arrêté fixe la composition et le fonctionnement de la commission de dérogation; il ne constitue pas non plus une mesure de sécurité telle que décrite par la loi.

Il a donc été considéré que l'avis des membres techniquement qualifiés du conseil supérieur ne devait pas être demandé."

Die stelling kan niet gevolgd worden. Immers, ook al hebben de ontworpen bepalingen betrekking op de procedure, ze stellen regels vast betreffende het toestaan van afwijkingen van normen die, zoals uitdrukkelijk bepaald in artikel 2, § 1, van de wet van 30 juli 1979, de preventie van brand en ontploffing tot doel hebben, zodat niet aangevoerd kan worden dat deze bepalingen geen betrekking hebben op de preventie van brand en ontploffing.

De ontwerpbesluiten moeten dus voor advies aan de Hoge Raad voor beveiliging tegen brand en ontploffing worden voorgelegd ⁽¹⁾.

2. Het ontwerp van koninklijk besluit "tot bepaling van de procedure en de voorwaarden volgens welke de afwijkingen op de basispreventienormen worden toegestaan" valt onder de regelingen die, overeenkomstig artikel 8 van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij, in het ontwerpstadium meegedeeld moeten worden aan de Europese Commissie.

In de aanhef van dit ontwerpbesluit wordt vermeld dat voldaan is aan de vormvoorschriften van richtlijn 98/34/EG.

Bij het dossier zijn verscheidene stukken gevoegd om aan te tonen dat aan die vormvoorschriften is voldaan.

Uit die stukken blijkt evenwel dat die vormvoorschriften reeds enkele jaren geleden vervuld zijn, in casu tussen 2001 en 2003.

Wat dat betreft wordt eraan herinnerd dat de tijd die verstrijkt tussen het vervullen van vormvoorschriften alvorens een beslissing wordt genomen en de beslissing zelf in beginsel kort moet zijn. Indien zulks niet het geval is, mag een overheid alleen op de vervulde vormvoorschriften steunen als is aangetoond dat de feitelijke en de juridische omstandigheden die in aanmerking moeten worden genomen, niet zodanig zijn gewijzigd dat de gevolgde procedure als niet meer terzake dienend moet worden aangemerkt.

⁽¹⁾ Het advies van de raad is overigens gevraagd naar aanleiding 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, waarvan artikel 4 opgeheven wordt door één van thans voorliggende ontwerpen, en ter gelegenheid van het 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, dat ook door hetzelfde ontwerp wordt opgeheven.

Het staat aan de steller van het ontwerp om na te gaan of in dit geval aan die voorwaarde is voldaan.

Slotopmerking

De regelingen zijn te kort om in hoofdstukken in te delen. Zulk een indeling draagt geenszins bij tot een beter begrip ervan. Die indelingen en de opschriften ervan moeten vervallen.

Andere opmerkingen betreffende het ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de samenstelling en de werking van de commissie voor afwijking"

1. Er is geen reden om in de aanhef te verwijzen naar het voornoemde koninklijk besluit van 7 juli 1994, dat niet de rechtsgrond vormt van het ontworpen besluit en voor het overige niet gewijzigd noch opgeheven wordt.

2. Artikel 2 bepaalt dat sommige leden van de commissie voor afwijking "Nederlandstalig" moeten zijn, en andere "Franstalig".

Er moet gepreciseerd worden hoe bepaald wordt tot welke in de tekst bedoelde taalrol de betrokkenen behoren.

3. Doordat de Koning in artikel 2, § 3, eerste lid, van de wet van 30 juli 1979 ermee belast wordt de werkwijze van de commissie voor afwijking vast te stellen, wordt Hem in ieder geval opgelegd de basisregels voor de werkwijze van de commissie te bepalen.

De bevinding is dat sommige van die basisregels niet in het ontwerpbesluit worden vastgesteld, inzonderheid de regels inzake het quorum en de stemming.

Het ontwerpbesluit moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

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. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Ph. HANSE