

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1989-1990**

26 APRIL 1990

Ontwerp van wet tot wijziging 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

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BINNENLANDSE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER TANT**

**Inleidende uiteenzetting
van de Minister van Binnenlandse Zaken**

Aan de oorsprong van het ontwerp ligt een bevoegdheidsconflict tussen de nationale wetgever en de Gemeenschappen en Gewesten inzake de vaststelling van veiligheidsnormen in het algemeen, en van brandpreventienormen in het bijzonder. Uit de rechtspraak van het Arbitragehof (zie de memorie van toelichting) blijkt dat de materie nog wel een nationale aangelegenheid is, maar dan binnen welbepaalde perken.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: de heren Cerexhe, voorzitter; Cardoen, Donnay, Flagothier, Luyten, Mouton, mevr. Panneels-Van Baelen, de heren Paque, Peetermans, Pinoie, Suykerbuyk, Toussaint, Van Eetvelt en Tant, rapporteur.

2. Andere senatoren: mevr. Nélis, de heer Stroobant.

R. A 14946*Zie:***Gedr. St. van de Senaat:**

865-1 (1989-1990): Ontwerp overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1989-1990**

26 AVRIL 1990

Projet de loi portant modification 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

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR
PAR M. TANT**

**Exposé introductif
du Ministre de l'Intérieur**

Le projet en discussion trouve son origine dans un conflit de compétences entre le législateur national et les Communautés et les Régions à propos de la fixation de normes de sécurité en général et de normes de prévention des incendies en particulier. Il ressort de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage (voir l'exposé des motifs) que cette matière est encore nationale, mais à l'intérieur de limites bien déterminées.

Ont participé aux travaux de la Commission:

1. Membres effectifs: MM. Cerexhe, président; Cardoen, Donnay, Flagothier, Luyten, Mouton, Mme Panneels-Van Baelen, MM. Paque, Peetermans, Pinoie, Suykerbuyk, Toussaint, Van Eetvelt et Tant, rapporteur.

2. Autres sénateurs: Mme Nélis, M. Stroobant.

R. A 14946*Voir:***Document du Sénat:**

865-1 (1989-1990): Projet transmis par la Chambre des Représentants.

De wet van 30 juli 1979 dient bijgevolg te worden aangepast aan de opmerkingen van het Arbitragehof.

De Minister wijst erop dat een vergetelheid in het ontwerp met betrekking tot de bevoegdheid van de burgemeesters zal rechtgezet worden door middel van een bijkomend ontwerp. Hij verkiest deze werkwijze boven een amendement, om tijd te winnen.

Algemene bespreking

Een lid vraagt de Minister wat er met het ontwerp zou veranderen ten opzichte van de bestaande tekst. In dezelfde zin vraagt een ander lid op welke inrichtingen de wet van 30 juli 1979 sloeg.

De Minister legt uit dat krachtens de bestaande tekst de Koning enkel normen kan opleggen voor zover het gaat om inrichtingen die normaliter toegankelijk zijn voor het publiek, en voor zover er geen bijzondere regels inzake de preventie van brand en ontploffing gelden voor de betrokken inrichtingen.

Er is dus sprake van een suppletieve bevoegdheid ten opzichte van de normen opgelegd door de voor de betrokken inrichtingen bevoegde Ministers.

Uit de arresten van het Arbitragehof blijkt nu dat de vaststelling van de basishnormen voor alle constructies van welke aard ook een nationale bevoegdheid is, terwijl de verschillende Gemeenschaps- en Gewestministers bijzondere normen kunnen uitvaardigen voor de inrichtingen die onder hun bevoegdheid ressorteren.

De gemeenschappelijke basishnormen zijn dus een nationale bevoegdheid en verantwoordelijkheid, maar de huidige tekst van de wet van 30 juli 1979 voorziet niet in de mogelijkheid van uitvaardiging van dergelijke basishnormen door de Koning.

De wet van 30 juli 1979 was in feite bedoeld om specifieke problemen op te lossen. Daartegen kwam verzet omdat het om een gemeenschaps- of gewestelijke bevoegdheid zou gaan. Na de uitspraak van het Arbitragehof is het nu duidelijk hoe de bevoegdheden liggen. Door de voorgestelde wijziging wordt de wet omgevormd tot een algemene tekst.

Een lid wil weten of de brandweer, die onder de Minister van Binnenlandse Zaken ressorteert, zich zal kunnen inlaten met de controle op de naleving van de specifieke veiligheidsnormen die de Gemeenschappen zouden opleggen. Anders zullen de uitbaters van bijvoorbeeld bejaardentehuizen te maken krijgen met verschillende controlerende instanties.

Hetzelfde lid wijst nog op het gevaar van tegenspraak tussen de algemene en de specifieke normen, zeker nu het om een delikate materie gaat. Aansluitend daarbij wijst een ander lid op de vaagheid van de

Il convient dès lors d'adapter la loi du 30 juillet 1979 aux observations de la Cour d'arbitrage.

Le Ministre attire l'attention sur le fait qu'un projet supplémentaire réparera un oubli commis, dans le présent projet, en matière d'attributions des bourgmestres. Il préfère cette procédure à un amendement, afin de gagner du temps.

Discussion générale

Un commissaire demande au Ministre ce que le projet devrait changer au texte existant. Dans le même sens, un autre commissaire aimerait savoir quels sont les établissements visés par la loi du 30 juillet 1979.

Le Ministre explique qu'en vertu du texte existant, le Roi ne peut arrêter des normes que pour autant qu'il s'agit d'établissements normalement accessibles au public et qu'aucune règle particulière en matière de prévention des incendies et des explosions n'est applicable auxdits établissements.

Il s'agit donc d'une compétence supplétive par rapport aux normes imposées par les ministres compétents pour les établissements en question.

Or, il ressort des arrêts de la Cour d'arbitrage que la fixation des normes de base pour toutes les constructions, de quelque nature qu'elles soient, est une compétence nationale, alors que les différents ministres communautaires et régionaux peuvent promulguer des normes particulières pour les établissements qui relèvent de leur compétence.

Les normes de base générales constituent donc une compétence et une responsabilité nationales, mais le texte actuel de la loi du 30 juillet 1979 ne prévoit pas la possibilité pour le Roi d'édicter de telles normes de base.

En fait, la loi précitée visait à résoudre des problèmes spécifiques. Elle se heurta à des oppositions, pour la raison qu'il s'agirait d'une compétence communautaire ou régionale. L'arrêt de la Cour d'arbitrage a dit clairement ce qu'il en est des compétences. La modification proposée transforme la loi en texte général.

Un commissaire désire savoir si les services d'incendie, qui relèvent de l'autorité du Ministre de l'Intérieur, pourront intervenir dans le contrôle du respect des normes spécifiques qu'imposeraient les Communautés. Sinon, les exploitants des maisons de repos pour personnes âgées, par exemple, auraient affaire à des autorités de contrôle différentes.

L'intervenant signale également le risque de contradiction entre les normes générales et spécifiques, d'autant plus qu'il s'agit d'une matière délicate. Un membre enchaîne en soulignant l'imprécision du

term « gebruik » in het nieuwe artikel 3. Dit kan een probleem van concurrerende of cumulatieve bevoegdheid doen rijzen.

De Minister wijst erop dat het probleem van de controle een van de redenen is waarom hij pleit voor de aanvaarding van het ontwerp. Er is immers nood aan een wettelijke basis voor samenwerkingsakkoorden in deze materie.

De Minister is de mening toegedaan dat er nood is aan een nationale norm en een nationale competentie om een veiligheids- en brandpreventiebeleid te kunnen voeren. Anderzijds moeten zijns inziens de burgemeesters de verantwoordelijkheid dragen voor de controle ter plaatse. Als het van de Minister afhangt zal er dus geen controle uitgeoefend worden door het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

De brandweer moet dus onder de verantwoordelijkheid van de burgemeesters toezicht houden op de naleving van de algemene normen, terwijl de Gemeenschappen moeten instaan voor de controle op de naleving van de specifieke normen die zij menen te moeten uitvaardigen.

Als zij dat wensen kan in de samenwerkingsakkoorden bedongen worden dat zij daarvoor een beroep kunnen doen op de brandweer.

Wat het gevaar van tegenspraak betreft wijst de Minister erop dat er in de normale gang van zaken voorafgaandelijk overleg zal plaatsvinden met de Gemeenschappen bij het opstellen van de normen, eventueel via een gemengde commissie.

De basisnormen kunnen trouwens zwaar doorwegen in de kostprijs van de constructies. Men ziet dus niet goed in dat het subsidiëringsbeleid van de Gemeenschappen er geen rekening mee zou houden.

De Minister wijst er tenslotte nog op dat hij er zich van bewust is dat de term « gebruik » in het nieuwe artikel 3, waarvan de tekst trouwens voorgesteld werd door de Raad van State, problemen kan doen rijzen. Dat belet niet dat hij ervan overtuigd is dat de voorgestelde tekst een kader biedt dat het mogelijk maakt goede resultaten te bereiken.

Een lid heeft bedenkingen bij de voorgestelde wijzigingen. Volgens het lid wordt in feite een kaderbevoegdheid verleend aan de Minister van Binnenlandse Zaken. Waar ligt de grens tussen basisnormen en specifieke normen? Zal de Minister van Binnenlandse Zaken niet alles naar zich toe trekken?

De Minister antwoordt dat de arresten van het Arbittagehof moeten nageleefd worden. Onder het begrip basisnormen valt alles wat geen verband houdt met de bestemming van het gebouw.

Er wordt verwezen naar de memorie van toelichting. Basisnormen zijn bijvoorbeeld normen die zowel voor hotels als voor bejaardentehuizen gelden,

terme « utilisation » au nouvel article 3. Cela peut poser un problème de compétence concurrente ou cumulative.

Le Ministre souligne que le problème du contrôle est l'une des raisons pour lesquelles il plaide en faveur de l'adoption du projet. Il faut en effet disposer d'une base légale pour conclure des accords de coopération en la matière.

Le Ministre estime que, pour pouvoir mener une politique de sécurité et de prévention des incendies, il faut disposer d'une norme et d'une compétence nationales. Il faut, d'autre part, à son avis, que les bourgmestres soient responsables du contrôle sur place. Par conséquent, si les choses ne dépendaient que de lui, il n'y aurait pas de contrôle du Ministre de l'Intérieur.

Il faut donc que les services d'incendie veillent au respect des normes générales, et ce sous la responsabilité du bourgmestre, et que les Communautés contrôlent le respect des normes spécifiques qu'elles estiment devoir édicter.

Si elles le souhaitent, on peut préciser, dans les accords de coopération, qu'elles peuvent faire appel à cet effet aux services d'incendie.

En ce qui concerne le risque de contradiction, le Ministre signale qu'il y a normalement une concertation préalable avec les Communautés, lors de la définition des normes, et ce, éventuellement par l'intermédiaire d'une commission mixte.

Du reste, les normes de base peuvent peser lourdement dans le coût des constructions. On peut donc difficilement concevoir qu'il n'en soit pas tenu compte dans la politique des Communautés en matière de subventions.

Le Ministre dit enfin être conscient du fait que le terme « utilisation », qui figure au nouvel article 3, dont le texte a d'ailleurs été proposé par le Conseil d'Etat, peut soulever des problèmes. Il n'en est pas moins persuadé que le texte proposé fournit un cadre permettant d'obtenir de bons résultats.

Un membre émet certaines remarques au sujet des modifications proposées. Il estime que l'on confère en fait au Ministère de l'Intérieur une compétence-cadre. Où se situe la césure entre les normes de base et les normes spécifiques? Le Ministre de l'Intérieur ne va-t-il pas tout accaparer?

Le Ministre répond que les arrêts de la Cour d'arbitrage doivent être respectés. Par « normes de base », on entend toutes les normes qui ne concernent pas l'affectation du bâtiment.

Il fait référence à l'exposé des motifs. Les normes de base sont, par exemple, des normes qui valent tant pour les hôtels que pour les maisons de retraite, tandis

terwijl specifieke normen daarentegen nooit kunnen gelden voor twee verschillende categorieën van gebouwen.

In antwoord op de vraag van een lid of de specifieke normen dan strenger zullen zijn preciseert de Minister dat het niet noodzakelijk om strengere, maar wel om aanvullende normen gaat.

Een lid verwijst naar pagina 2 van de memorie van toelichting waar gezegd wordt dat de Gewesten en Gemeenschappen de basisnormen kunnen toepassen, en vraagt of dat dan geen verplichting is.

De Minister wijst erop dat die passus handelt over het subsidiërsbeleid.

Een lid wijst erop dat de normen kunnen verschillen tussen Vlaanderen en Wallonië. De Minister bevestigt dat, voor zover het de toegevoegde normen betreft. Hij laat opmerken dat het probleem van de bevoegdheidsverdeling dat eerder door een lid opgeworpen werd geen vrijblijvend probleem is. Nu de gewestelijke normen en de gemeenschapsnormen vernietigd werden hebben de burgemeesters op dit ogenblik geen been meer om op te staan. Een zekere spoed is dus geboden.

Een lid deelt als municipalist de bezorgdheid van de Minister. Het lid laat nog opmerken dat naast de basisnormen die vastgelegd worden op nationaal vlak, en de specifieke normen van Gemeenschappen en Gewesten, de burgemeesters voor het grondgebied van hun gemeenten nog bijkomende normen kunnen uitvaardigen bij politieverordening. De Minister beaamt dat.

Naar aanleiding van de vraag van een lid of de rechtspraak van het Arbitragehof geen problemen kan doen rijzen in andere domeinen, zoals de materie van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening, die ongetwijfeld een gewestelijke bevoegdheid is, wijst de Minister op de toestand die ontstaan is ten gevolge van die rechtspraak. Het Vlaams Gewest had de bedoeling brandpreventienormen uit te vaardigen voor gebouwen met meer dan tien verdiepingen. Het wou daarvoor de normen overnemen van het vroeger Belgisch Instituut voor de Normalisering. De Raad van State heeft zich daartegen verzet, overeenkomstig de rechtspraak van het Arbitragehof. Maar inmiddels gelden er op dit ogenblik geen normen. De nieuwe normen inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening die door het B.I.N. uitgewerkt werden konden nog niet in de rechtsorde opgenomen worden bij ontstentenis van een overheid die bevoegd is om ze uit te vaardigen.

Een lid laat opmerken dat de wet van 30 juli 1979, die nu omgevormd wordt tot een algemene tekst, voortaan voor alle gebouwen zal gelden, met inbegrip van de bepalingen inzake de verzekeringen. De Minister wijst erop dat niet aan de materie van de

que les normes spécifiques ne peuvent jamais être applicables à deux catégories différentes de bâtiments.

Un membre ayant demandé si les normes spécifiques seront plus sévères, le Ministre précise qu'elles ne seront pas nécessairement plus sévères, mais complémentaires.

Un membre se reporte à la page 2 de l'exposé des motifs, où il est dit que les Régions et les Communautés « peuvent » appliquer les normes de base, et il demande si elles n'y seront pas obligées.

Et le Ministre de souligner que ce passage concerne la politique en matière de subventions.

Un membre relève que les normes peuvent diverger entre la Flandre et la Wallonie. Le Ministre confirme ce point de vue, pour autant qu'il s'agit des normes additionnelles. Il remarque que le problème de la répartition des compétences, qui a été soulevé par un membre, est réel. Maintenant que les normes régionales et communautaires ont été annulées, les bourgmestres se retrouvent totalement désarmés. Il y a donc une certaine urgence.

Un membre déclare partager, en tant que municipaliste, les préoccupations du Ministre. Il observe aussi qu'outre les normes de base fixées au niveau national et les normes spécifiques des Communautés et des Régions, les bourgmestres peuvent édicter des normes supplémentaires pour le territoire de leur commune par voie de règlement de police. Le Ministre marque son accord.

Un membre demande si la jurisprudence de la Cour d'arbitrage ne peut pas susciter de problèmes dans d'autres domaines, tels que la matière de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, qui est incontestablement une compétence régionale. Le Ministre précise la situation dans laquelle on se trouve par suite de cette jurisprudence. La Région flamande avait l'intention d'édicter des normes de prévention pour les immeubles de plus de dix étages. Elle se proposait de reprendre les normes de l'ancien Institut belge de normalisation. Le Conseil d'Etat s'y est opposé, conformément à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage. Entre-temps, il n'y a plus de normes en vigueur. Les nouvelles normes en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, qui ont été élaborées par l'I.B.N., n'ont pas encore pu être incorporées à l'ordre juridique, à défaut d'autorité compétente pour les promulguer.

Un membre observe que la loi du 30 juillet 1979, qui devient maintenant un texte général, s'appliquera désormais à tous les immeubles, y compris les dispositions relatives aux assurances. Le Ministre souligne qu'il n'est pas touché à la matière des assurances et

verzekeringen geraakt wordt, en dat er anderzijds op dit ogenblik reeds normen gelden voor privégebouwen, zoals bijvoorbeeld voor de appartementsgebouwen.

Op een vraag van een lid antwoordt de Minister nog dat er geen Europese normen bestaan in deze materie.

Artikelsgewijze bespreking

De artikelen geven geen aanleiding tot bespreking.

Stemmingen

De beide artikelen en het gehele ontwerp worden aangenomen met eenparigheid van de 12 aanwezige leden.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd door de 12 aanwezige leden.

De Voorzitter,
E. CEREXHE.

De Rapporteur,
P. TANT.

que d'autre part, il existe d'ores et déjà des normes pour les constructions privées, par exemple pour les immeubles à appartements.

Répondant à la question d'un membre, le Ministre ajoute qu'il n'existe pas de normes européennes en la matière.

Discussion des articles

Les articles ne donnent pas lieu à discussion.

Votes

Les deux articles et l'ensemble du projet de loi ont été adoptés à l'unanimité des 12 membres présents.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 12 membres présents.

Le Président,
E. CEREXHE.

Le Rapporteur,
P. TANT.