

Rolnummer : 50
Arrest nr. 49 van 10 maart 1988

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van het decreet van het Waalse Gewest van 14 oktober 1985 betreffende de beveiliging tegen brand in de woningen ("relatif à la sécurité contre l'incendie dans les logements"), ingediend door de Ministerraad op 18 februari 1987.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters E. GUTT en J. DELVA,
en de rechters L.P. SUETENS, K. BLANCKAERT, H. BOEL, J. WATHELET
en J. SAROT,
bijgestaan door de griffier H. VAN DER ZWALMEN,
onder voorzitterschap van voorzitter E. GUTT,

wijst na beraad het volgend arrest :

I. Onderwerp van het beroep

Bij verzoekschrift bij ter post aangetekende brief op 18 februari 1987 aan het Hof verzonden heeft de Ministerraad beroep ingesteld tot vernietiging van het decreet van het Waalse Gewest van 14 oktober 1985 betreffende de beveiliging tegen brand in de woningen, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 21 februari 1986.

II. De rechtspleging

Bij beschikking van 19 februari 1987 heeft de voorzitter in functie de leden van de zetel aangewezen conform de artikelen 46, § 1, 48 en 49 van de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof.

Het bij artikel 58 van de organieke wet van 28 juni 1983 voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 28 februari 1987.

Met toepassing van de artikelen 59, § 1, en 113 van dezelfde organieke wet zijn de kennisgevingen van het beroep gedaan bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 2 maart 1987 en aan de geadresseerden bezorgd op 3 en 4 maart 1987.

De Vlaamse Executieve heeft op 1 april 1987 een memorie ingediend, en op 13 januari 1988 een conclusie neergelegd.

De Ministerraad heeft op 30 september 1987 een conclusie neergelegd, en op 12 januari 1988 een tweede conclusie ingediend.

De Waalse Gewestexecutieve heeft op 26 november 1987 een conclusie neergelegd.

Bij beschikkingen van 25 juni 1987 en 28 januari 1988 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest dient te worden gewezen, tot respectievelijk 18 februari en 18 augustus 1988 verlengd.

Bij beschikking van 7 januari 1988 heeft het Hof beslist dat de zaak in gereedheid was voor de behandeling ter terechtzitting en heeft de terechtzitting op 28 januari 1988 vastgesteld.

Van deze beschikking is aan de partijen kennis gegeven en van de datum van de terechtzitting zijn de partijen en hun advocaten in kennis gesteld bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 7 januari 1988 en aan de geadresseerden bezorgd op 8 januari 1988.

Ter terechtzitting van 28 januari 1988 :

zijn verschenen :

Mr. M. MAHIEU, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel;

Mr. V. THIRY, advocaat bij de balie te Luik, voor de Waalse Gewestexecutieve, Kunstlaan 13-14, 1040 Brussel;

Mr. P. VAN ORSHOVEN, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Executieve, Jozef II-straat 30, 1040 Brussel;

- hebben de rechters J. SAROT en K. BLANCKAERT verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 52 en volgende van de organieke wet van 28 juni 1983, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Arbitragehof.

III. IN RECHTE

1. Het aangevochten decreet

Het aangevochten decreet is door de Waalse Gewestraad aangenomen op 2 september 1985, door de Executieve bekrachtigd en afgekondigd op 14 oktober 1985 en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 21 februari 1986; het bevat één enkel artikel, dat als volgt luidt :

"Een artikel 57bis, luidend als volgt, wordt in het Waalse Wetboek van ruimtelijke ordening en stedenbouw ingevoegd :

Artikel 57bis. § 1. Bij toepassing van artikel 57, eerste en tweede leden, omvat de beveiliging tegen brand de voorschriften met het oog op de voorkoming en bestrijding van brand van gebouwen hoofdzakelijk bestemd voor bewoning.

Die voorschriften hebben ten doel de bewoners, wie zij zijn mogen, de burens en de personen belast

met brandbestrijding en subsidiair het onroerende en roerende vermogen te beschermen

§ 2. De algemene bouwverordeningen bevatten alle nodige voorschriften om in de beveiliging van woningen tegen brand te voorzien, met name de vestiging en de toegangswegen, de compartimentering, de evacuatie ruimten, de gebruikte materialen, de aangelegde lokalen en ruimten, de uitrusting en afwerking.

§ 3. Iedere verordening is genomen na raadpleging van de Hogere Raad voor beveiliging tegen brand en ontploffing en van de brandweerdiensten van de "x" korpsen van het Gewest zoals bepaald in het koninklijk besluit van 8 november 1967 houdende voor de vreedstijd organisatie van de gemeentelijke en gewestelijke brandweerdiensten en coördinatie van de hulpverlening in geval van brand.

§ 4. De Executieve bepaalt de modaliteiten inzake controle van de toepassing van de in § 2 bedoelde verordeningen. De Executieve wijst de erkende ambtenaren of organismes aan belast met deze controle en stelt de voorwaarden van hun erkenning vast".

2. Ten gronde

2.A.1. De Ministerraad voert twee middelen aan.

Het eerste middel is ontleend aan de schending van artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980,

doordat het bestreden decreet, op grond van de gewestbevoegdheid inzake "huisvesting" (artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet), bepalingen bevat die de Waalse Gewestexecutieve machtigen tot het uitvaardigen van algemene verordeningen met betrekking tot de brandbeveiliging van woningen,

terwijl artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan Gewesten enkel bevoegdheid verleent inzake de "huisvesting" en de "politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid", en niet inzake brandbeveiliging, een aangelegenheid die uitsluitend nationaal is gebleven.

Het tweede middel is ontleend aan de schending van artikel 6, § 1, I, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980,

doordat het aangevochten decreet gebaseerd is op de bevoegdheid van het Gewest inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening (artikel 6, § 1, I, 1^o, van de bijzondere wet) om de Executieve te machtigen de beveiliging van woningen tegen brand te regelen,

terwijl de aangelegenheid brandbeveiliging een aangelegenheid is waarvan de eenheid niet is kunnen worden aangetast door de bijzondere wet van 8 augustus 1980, ondanks de klaarblijkelijke samenhang met de bevoegdheid van het Gewest inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening, en terwijl de bij de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Gewesten opgedragen bevoegdheden strikt toegewezen zijn, en uit geen enkele bepaling van die wet voortvloeit dat een bevoegdheidsoverdracht inzake brandbeveiliging en brandbestrijding aan de Gewesten heeft plaatsgevonden.

2.A.2. In haar memorie voert de Vlaamse Executieve aan dat het door het aangevochten decreet

ingevoegde nieuwe artikel 57bis van het Waalse wetboek geen belangrijke nieuwe materiële regels bevat in vergelijking met die welke in artikel 57 van dat wetboek omschreven zijn. Na te hebben herinnerd aan de wordingsgeschiedenis van het decreet, waarin de Raad van State suggereerde het voorstel van decreet te amenderen om de bepalingen ervan in hetzelfde wetboek in te voegen, zodanig dat het in de bevoegdheid van het Gewest inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening kon worden ingepast, voert de Executieve aan dat die laatste bevoegdheid onder meer, maar niet uitsluitend, moet worden begrepen met verwijzing naar de inhoud van de wet van 29 maart 1962, met name wat zijn bepalingen inzake bouwverordeningen betreft. Inzake stedenbouw is, volgens de Executieve, geen beleid denkbaar dat geen rekening zou houden met de veiligheidsaspecten.

Subsidiar acht de Executieve het mogelijk, rekening houdend met de ruime definitie van het begrip huisvesting in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, het decreet op die bevoegdheid te baseren. Steunend op het arrest nr. 25 van het Hof, is de Executieve van mening dat de Gewesten, zoals in onderhavige zaak, de specifieke veiligheidsaspecten van woningen kunnen regelen.

2.A.3. De Ministerraad ontwikkelt achtereenvolgens elk van zijn twee middelen.

Wat het eerste middel betreft, voert de Ministerraad aan, en citeert daarbij een advies van de Raad van State, dat het begrip huisvesting op zich niet de preventie en de bestrijding van brand kan omvatten en baseert voorts de eenheid van de aangelegenheid op de wetten van 31 december 1963 en 30 juli 1979. De Ministerraad formuleert daarna verschillende opmerkingen over de draagwijdte van het arrest nr. 25 van het Hof, waarin onder meer is gesteld dat de veiligheid een nationale aangelegenheid is gebleven en dat de uitbreiding van dat arrest naar de aangelegenheid stedenbouw een obiter dictum is dat kan worden herzien, vermits artikel 10 van de bijzondere wet bovendien geen toepassing kan vinden.

Wat het tweede middel betreft, voert de Ministerraad aan dat de wet van 30 juli 1979 stilzwijgend maar zeker artikel 59 van de wet van 29 maart 1962 heeft opgeheven, in zover het de brandbeveiliging beoogt.

2.A.4. Na te hebben herinnerd aan de rechtspraak van het Hof volgens welke de Gemeenschappen en de Gewesten alle bevoegdheid hebben tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de overgehevelde aangelegenheden, stelt de Waalse Gewestexecutieve in haar conclusie dat het Hof ook heeft aangenomen dat het veiligheidsbeleid geen louter nationale aangelegenheid is gebleven, aangezien aan de Gemeenschappen en de Gewesten bepaalde bevoegdheden zijn toegekend om specifieke regels terzake uit te vaardigen.

Volgens de Executieve moet de bevoegdheid van het Gewest inzake stedenbouw ruim worden opgevat en onder meer de in artikel 59 van de wet van 29 maart 1962 bedoelde bouwverordeningen bevatten die op velerlei gebied voorschriften kunnen bevatten.

Wat de wetten van 31 december 1963 en 30 juli 1979 betreft, is de Waalse Executieve van mening dat ze niet bevoegdheidsverdelend zijn en dat ze aan de Staat niet de veiligheidspolitiek hebben voorbehouden en dat de parlementaire voorbereiding ervan de autonomie bevestigt van de algemene bouwverordeningen en de uitsluitende bevoegdheid op dat punt van de Minister tot wiens bevoegdheid ruimtelijke ordening en stedenbouw behoren. Naast andere argumenten in dezelfde zin, voert de Executieve aan dat de aangelegenheid van stedenbouw en ruimtelijke ordening wel degelijk in blok naar de Gewesten is overgeheveld in die omstandigheden, zo concludeert de Executieve,

dienen de veiligheidsregels terzake geen specifiek karakter te hebben.

2.A.5. De Vlaamse Executieve beantwoordt in haar conclusie verschillende aspecten van de argumenten van de Ministerraad, verduidelijkt de argumenten die in haar memorie zijn opgenomen en voert onder meer aan dat de wet van 30 juli 1979 de aangelegenheid van de bouwverordeningen met betrekking tot de veiligheid niet heeft afgescheiden van die van de stedenbouw in het algemeen, aangezien de wet van 1979 ten aanzien van de bedoelde gebouwen een niet zo ruime toepassingsfeer had als de wet van 29 maart 1962. De Executieve sluit niet uit dat die twee wetgevingen op cumulatieve manier toepassing zouden kunnen vinden. Uit een onderzoek van de rechtspraak van het Hof leidt de Executieve ook af dat de mogelijkheid om de regels eigen aan de overgehevelde aangelegenheden uit te vaardigen, zowel voor de Gemeenschappen als voor de Gewesten is erkend en dat het Hof de stelling heeft verworpen volgens welke het veiligheidsbeleid een aangelegenheid op zich zou zijn. De Executieve stelt tenslotte dat zij niet vraagt, behalve uiterst subsidiair, in onderhavige zaak artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toe te passen, aangezien die tekst volgens haar slechts toepassing vindt in de hypothese van een beroep op een supplementaire of accessoire bevoegdheid.

2.A.6. In zijn tweede conclusie analyseert de Ministerraad de arresten nr. 40 en nr. 41 van het Hof, stelt vast dat het Hof daarin het niet uitsluitend nationaal karakter van het beleid inzake veiligheid bevestigt, herinnert aan het onderscheid dat door het Hof is gemaakt tussen de basisnormen, die tot de nationale bevoegdheid behoren, en de specifieke normen, die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoren. Primair leidt de Ministerraad daaruit af dat de specifieke normen aan de nationale bevoegdheid slechts kunnen ontsnappen wanneer ze bestemd zijn voor bepaalde categorieën van personen, en niet, zoals in onderhavig geval, voor bepaalde categorieën van constructies. Subsidiair vraagt de Ministerraad te overwegen dat het decreet zich niet beperkt tot specifieke normen, waarvan het doel zou zijn de nationale basisnormen aan te passen of aan te vullen. De conclusienemer weerlegt vervolgens de stelling van de Waalse Executieve volgens dewelke het niet is vereist dat de veiligheidsbepalingen, vervat in de regionale verordeningen, een specifiek karakter hebben.

2.B.1. Artikel 107quater van de Grondwet bepaalt onder meer dat België drie Gewesten omvat en dat "de wet aan de gewestelijke organen welke zij opricht en welke samengesteld zijn uit verkozen mandatarissen de bevoegdheid (opdraagt) om de aangelegenheden te regelen welke zij aanduidt met uitzondering van die bedoeld in de artikelen 23 en 59bis en dit binnen de omschrijving en op de wijze die zij bepaalt". Artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt onder meer dat de aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet onder meer zijn : "§ 1, I, 1° de stedenbouw en de ruimtelijke ordening; § 1, IV (...) de huisvesting (...)."

Voor zover ze er niet anders over hebben beschikt, moeten de Grondwetgever en de bijzondere wetgever worden geacht aan de Gemeenschappen en de Gewesten volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden, en zulks onverminderd de mogelijkheid om desnoods een beroep te doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Uit het voorgaande volgt dat artikel 107quater van de Grondwet en artikel 6, § 1, I, 1°, en IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, het geheel van de stedenbouw en ruimtelijke ordening en de huisvesting aan de Gewesten hebben overgedragen, met inbegrip van alle aspecten van die aangelegenheden die specifiek de brandbeveiliging van de gebouwen beogen.

2.B.2. Het beleid inzake brandbeveiliging van de gebouwen die hoofdzakelijk voor bewoning bestemd zijn, is geen zuiver nationale aangelegenheid gebleven. Dit beleid vertoont immers, omwille van de bijzondere bestemming van die gebouwen, specifieke aspecten.

Is de nationale overheid bevoegd om inzake brandbeveiliging basisnormen uit te vaardigen, dit wil zeggen normen die gemeen zijn aan een categorie van constructies zonder dat daarbij in acht genomen wordt welke de bestemming ervan is, toch zijn de Gewesten bevoegd tot het regelen van de aspecten van de brandbeveiliging die specifiek zijn voor de gebouwen die hoofdzakelijk voor bewoning bestemd zijn, met name om de nationale basisnormen aan te passen en aan te vullen, zonder die aan te tasten.

De Gewesten zijn bovendien bevoegd om alle normen inzake brandbeveiliging, met inbegrip van de nationale, toe te passen.

2.B.3. Door in algemene termen te stellen dat de algemene bouwverordeningen maatregelen ter voorkoming en bestrijding van brand in gebouwen die hoofdzakelijk voor bewoning bestemd zijn, kunnen bevatten, schendt het aangevochten decreet de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, in de mate dat aan de Executieve een onbegrensde delegatie wordt gegeven om de brandbeveiliging in de gebouwen die hoofdzakelijk voor bewoning bestemd zijn door algemene bouwverordeningen te regelen.

OM DIE REDENEN

HET HOF

vernietigt het decreet van het Waalse Gewest van 14 oktober 1985 betreffende de beveiliging tegen brand in de woningen ("relatif à la sécurité contre l'incendie dans les logements").

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 55 van de organieke wet van 28 juni 1983, op de openbare terechtzitting van 10 maart 1988.

De griffier,

De voorzitter,

L. POTOMS

E. GUTT