CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 71.205/2
du 12 avril 2022

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 7 juillet 1994 fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion, auxquelles les bâtiments nouveaux doivent satisfaire'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 71.205/2
van 12 april 2022

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen'

#LW-CAEWLADFA-HBCAFUQ#

Le 17 mars 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 7 juillet 1994 fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion, auxquelles les bâtiments nouveaux doivent satisfaire'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 12 avril 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 avril 2022.

*

Op 17 maart 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 12 april 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 april 2022.

*

‡LW-CAEWLADFA-HBCAFUQ‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

PRÉAMBULE

1. Comme il ressort des documents transmis à la section de législation, le Conseil supérieur de la Sécurité contre l'incendie et l'explosion a également rendu un avis concernant les chaufferies le 18 mars 2021.

Il convient dès lors de compléter l'alinéa 3.

2. Un nouvel alinéa 7 doit être inséré visant l'accord de la Secrétaire d'État au Budget du 21 février 2022.

3. L'alinéa 7, devenant l'alinéa 8, doit être rédigé comme suit :

« Vu l'avis 71.205/2 du Conseil d'État donné le 12 avril 2022 en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » [1].

DISPOSITIF

1. Dans la version française de la phrase liminaire de l'article 8, il convient de remplacer les mots « point 3.1 » par les mots « point 3.2 ».

2. L'arrêté en projet rend obligatoires des normes NBN déterminées.

L'article VIII.1er du Code de droit économique dispose comme suit :

> « Les normes constituent l'énoncé du savoir-faire applicable à un produit, un procédé ou un service donné au moment de leur adoption.
>
> Le respect des normes s'effectue sur une base volontaire, à moins que leur respect soit imposé par une disposition légale, réglementaire ou contractuelle ».

Certes, selon l'article VIII.2 du Code de droit économique,

> « [l]'État et toutes les personnes de droit public peuvent renvoyer aux normes publiées par le Bureau de Normalisation par simple référence à l'indicatif de ces normes ».

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 adaptée et formule F 3-5-2 adaptée.

#LW-CAEWLADFA-HBCAFUQ#

Néanmoins, il est ainsi fait référence à des normes qui n'ont pas été publiées conformément à l'article 190 de la Constitution. L'auteur du projet doit donc veiller à ce que celles-ci soient aisément accessibles et identifiables [2].

3. Les articles 21, 22 et 23 du projet remplacent dans leur intégralité les annexes 2/1, 3/1 et 4/1, insérées par l'arrêté royal du 12 juillet 2012 'modifiant l'arrêté royal du 7 juillet 1994 fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion, auxquelles les bâtiments nouveaux doivent satisfaire' et modifiées par l'arrêté royal du 7 décembre 2016 'modifiant l'arrêté royal du 7 juillet 1994 fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion, auxquelles les bâtiments nouveaux doivent satisfaire'.

D'après le point 0.2.1 de ces annexes, celles-ci sont applicables aux bâtiments à construire et aux extensions de bâtiments existants, pour lesquels la demande de construction est introduite à partir du 1er décembre 2012. Cette date correspond à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 12 juillet 2012.

Des modifications ont été apportées aux annexes 2/1, 3/1 et 4/1 par l'arrêté royal du 7 décembre 2016. Elles sont entrées en vigueur le 1er avril 2017.

Si l'intention est de maintenir la date du 1er décembre 2012 dans le point 0.2.1 des annexes précitées, par le remplacement intégral des annexes 2/1, 3/1 et 4/1, toutes les modifications apportées à celles-ci par l'arrêté royal du 7 décembre 2016 et par le présent projet seront applicables aux bâtiments à construire et aux extensions de bâtiments existants pour lesquels la demande de construction est introduite à partir du 1er décembre 2012.

Or, le rapport au Roi précédent l'arrêté royal du 7 décembre 2016 précise ce qui suit :

> « Le Conseil d'État signale que le présent projet ne peut pas constituer une atteinte au principe général de droit de la non-rétroactivité. De même, s'il devait résulter du présent projet que des exigences plus strictes seraient applicables à des situations existantes, le projet devrait être complété par une disposition transitoire permettant aux intéressés de disposer du délai suffisant pour se conformer à ces exigences nouvelles.
>
> La grande majorité des adaptations introduites par le présent projet sont des assouplissements, des clarifications et des possibilités complémentaires aux dispositions actuelles de l'arrêté royal du 7 juillet 1994. Pour les quelques adaptations qui constituent un renforcement des dispositions actuelles, soit ces dispositions ne sont applicables qu'aux bâtiments pour lesquels la demande de construction a été introduite à partir du 1er avril 2017, soit des dispositions dérogatoires ont été prévus (comme pour les ascenseurs).
>
> La date d'entrée en vigueur du présent projet a été fixée au 1er avril 2017 en réponse à la remarque du Conseil d'État […] » [3].

[2] En ce sens, l'avis 60.220/2 donné le 3 novembre 2016 sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 décembre 2016 'modifiant l'arrêté royal du 7 juillet 1994 fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion, auxquelles les bâtiments nouveaux doivent satisfaire' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60220.pdf).

[3] *Moniteur belge*, 18 janvier 2017, p. 2958.

#LW-CAEWLADFA-HBCAFUQ#

Pour rappel, dans son avis 60.220/2, la section de législation a relevé que

« [c]ette question présente une acuité toute particulière dès lors qu'en vertu de l'article 10 de la loi du 30 juillet 1979, la méconnaissance des prescriptions fixées par le dispositif en projet est un fait constitutif d'infraction ».

Le rapport au Roi qui précède le projet à l'examen expose toutefois ce qui suit :

« Le présent projet comporte différentes adaptations des dispositions relatives à la protection contre l'incendie des nouveaux bâtiments à construire, et notamment une adaptation étendue des dispositions relatives à la protection contre l'incendie des façades, parkings, chaufferies et ascenseurs installés dans les bâtiments.

L'arrêté vise à modifier les dispositions 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 nouveaux bâtiments doivent satisfaire. Ces dispositions régissent la protection contre l'incendie des nouveaux bâtiments à construire et des extensions de bâtiments existants.

[…]

Le présent projet comprend entre autres de nombreuses petites modifications en une multitude d'endroits des annexes 2/1, 3/1 et 4/1 de l'arrêté royal du 7 juillet 1994. Le présent projet ne détaille pas chaque modification mais remplace les annexes existantes dans leur intégralité (cf. articles 21, 22 et 23).

[…]

La grande majorité des adaptations introduites par le présent projet sont des assouplissements, des clarifications et des possibilités complémentaires aux dispositions actuelles de l'arrêté royal du 7 juillet 1994. Pour les quelques adaptations qui constituent un renforcement des dispositions actuelles, soit ces dispositions ne sont applicables qu'aux bâtiments pour lesquels la demande de construction a été introduite à partir du 1er juillet 2022, soit des dispositions dérogatoires ont été prévus (comme pour les parkings et les chaufferies) ».

Par ailleurs, plusieurs dispositions du projet prennent comme date de référence celle du 1er juillet 2022.

Ainsi, s'agissant de l'article 27 du projet, qui tend à remplacer le point 6 de l'annexe 5/1 à l'arrêté royal du 7 juillet 1994, le point 6.4 prévoit en particulier que

« les points 6.1 à 6.3 ne sont pas d'application aux façades d'un bâtiment pour lequel la demande de construction a été introduite avant le 1er juillet 2022 ».

Le point 4.9, inséré dans l'annexe 7 de l'arrêté royal du 7 juillet 1994 par l'article 52 du projet prévoit également que,

« [p]our les bâtiments pour lesquels la demande de construction a été introduite avant le 1er juillet 2022, les dispositions dérogatoires suivantes s'appliquent :

- Point 4.3 : Pas d'application aux appareils de combustion installés avant le 1er juillet 2022 ;

- Points 4.5.1 et 4.6.1 : Pas d'application aux équipements installés avant le 1er juillet 2022 ;

#LW-CAEWLADFA-HBCAFUQ#

- Points 4.5.2.1, 4.5.2.3 et 4.5.2.4 : D'application uniquement aux locaux de chauffe où un ou plusieurs appareils de combustion sont installés ou modernisés à partir du 1er juillet 2022 ;

- Points 4.5.2.2, 4.6.2, 4.6.3 et 4.7 : Pas d'application ».

L'article 54 du projet prévoit enfin comme date d'entrée en vigueur du projet, celle du 1er juillet 2022.

Il résulte de ce qui précède qu'il semble être dans l'intention de l'auteur du projet que les nouvelles normes prévues par les annexes s'appliquent aux bâtiments pour lesquels la demande de construction a été introduite à partir du 1er juillet 2022.

Compte tenu de cette intention mais également du fait qu'il y a lieu d'assurer la cohérence du texte dans son ensemble et de ne pas lui conférer une portée rétroactive, il s'indique de remplacer la date du 1er décembre 2012 prévue aux points 0.2.1 des annexes 2/1, 3/1 et 4/1 du projet par celle du 1er juillet 2022.

Il va sans dire que, ce faisant, les dispositions des annexes remplacées qui sont identiques à celles des annexes nouvelles continueront à être considérées comme ayant été applicables pour la période à partir de laquelle elles sont originellement entrées en vigueur, à savoir, selon le cas, depuis le 1er décembre 2012 ou le 1er avril 2017.

*

#LW-CAEWLADFA-HBCAFUQ#

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

AANHEF

1. Zoals blijkt uit de documenten die bezorgd zijn aan de afdeling Wetgeving, heeft de Hoge Raad voor beveiliging tegen brand en ontploffing op 18 maart 2021 ook een advies gegeven betreffende de stookafdelingen.

Bijgevolg dient het derde lid vervolledigd te worden.

2. Er moet een nieuw zevende lid ingevoegd worden waarin verwezen wordt naar de akkoordbevinding van de staatssecretaris voor Begroting van 21 februari 2022.

3. Het zevende lid, dat het achtste lid wordt, moet gesteld worden als volgt:

"Gelet op advies 71.205/2 van de Raad van State, gegeven op 12 april 2022 met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"[1]

DISPOSITIEF

1. In de Franse tekst van de inleidende zin van artikel 8 dienen de woorden "point 3.1" vervangen te worden door de woorden "point 3.2".

2. Het ontworpen besluit maakt welbepaalde NBN-normen bindend.

Artikel VIII.1 van het Wetboek van economisch recht brengt het volgende in herinnering:

> "Normen geven de regels van goed vakmanschap weer die, op het ogenblik dat ze worden aangenomen, gelden voor een bepaald product, een bepaald procedé of een bepaalde dienst.
>
> De naleving van de normen gebeurt op vrijwillige basis, tenzij de naleving ervan is opgelegd door een wettelijke, reglementaire of contractuele bepaling."

[1] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten,* www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aangepaste aanbeveling 36.1 en aangepaste formule F 3-5-2.

‡LW-CAEWLADFA-HBCAFUQ‡

Overeenkomstig artikel VIII.2 van het Wetboek van economisch recht is het weliswaar zo dat

> "[de] Staat en alle andere publiekrechtelijke personen kunnen refereren aan de door het Bureau voor Normalisatie gepubliceerde normen door een eenvoudige verwijzing naar de referte van deze normen."

Er wordt hier niettemin verwezen naar normen die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet zijn bekendgemaakt. De steller van het ontwerp moet er bijgevolg op toezien dat die normen gemakkelijk toegankelijk zijn en dat gemakkelijk kan worden achterhaald om welke normen het juist gaat.[2]

3. De artikelen 21, 22 en 23 van het ontwerp strekken tot integrale vervanging van de bijlagen 2/1, 3/1 en 4/1, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 12 juli 2012 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen' en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 7 december 2016 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen'.

Die nieuwe bijlagen zijn, luidens punt 0.2.1 ervan, van toepassing op de op te richten gebouwen en de uitbreidingen van bestaande gebouwen waarvoor de aanvraag voor de bouw wordt ingediend vanaf 1 december 2012. Die datum komt overeen met de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 12 juli 2012.

Bij het koninklijk besluit van 7 december 2016 zijn in de bijlagen 2/1, 3/1 en 4/1 wijzigingen aangebracht, die in werking getreden zijn op 1 april 2017.

Als het de bedoeling is 1 december 2012 als datum te behouden in punt 0.2.1 van de voornoemde bijlagen, zullen, door de integrale vervanging van de bijlagen 2/1, 3/1 en 4/1, alle wijzigingen die daarin aangebracht worden bij het koninklijk besluit van 7 december 2016 en bij het voorliggende ontwerp, van toepassing zijn op de op te richten gebouwen en de uitbreidingen van bestaande gebouwen waarvoor de aanvraag voor de bouw wordt ingediend vanaf 1 december 2012.

In het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 7 december 2016 staat evenwel het volgende:

> "De Raad van State meldt dat dit ontwerp geen afbreuk mag doen aan het algemeen rechtsbeginsel van niet-retroactiviteit. Indien uit dit ontwerp zou blijken dat striktere vereisten van toepassing zouden zijn op bestaande situaties, dan zou het ontwerp moeten worden aangevuld met een overgangsmaatregel die het de betrokkenen mogelijk maakt om over voldoende tijd te beschikken om zich te conformeren aan deze nieuwe vereisten.

[2] Zie in die zin, advies 60.220/2, op 3 november 2016 verstrekt over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 7 december 2016 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/60220.pdf).

#LW-CAEWLADFA-HBCAFUQ#

De grote meerderheid van de aanpassingen die worden ingevoerd door dit ontwerp, zijn versoepelingen, verduidelijkingen en bijkomende mogelijkheden voor de huidige bepalingen van het koninklijk besluit van 7 juli 1994. Voor de enkele aanpassingen die strenger zijn dan de huidige bepalingen, zijn deze bepalingen alleen maar van toepassing op de gebouwen waarvoor de bouwaanvraag werd ingediend vanaf 1 april 2017 of werd voorzien in afwijkende bepalingen (zoals voor de liften).

De datum van inwerkingtreding van dit ontwerp werd vastgesteld op 1 april 2017 in antwoord op de opmerking van de Raad van State (…)."[3]

Ter herinnering, in advies 60.220/2 heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

"Het gaat hier om een cruciale kwestie, aangezien het niet-naleven van de voorschriften vastgesteld bij het ontworpen dispositief, krachtens artikel 10 van de wet van 30 juli 1979 een strafbaar feit oplevert."

In het verslag aan de Koning bij het voorliggende ontwerp staat echter het volgende:

"Het ontwerp van besluit bevat verschillende aanpassingen van de voorschriften voor de brandveiligheid van nieuwe op te richten gebouwen, onder andere is er een aanpassing van de voorschriften voor de brandveiligheid van gevels, parkings, stookafdelingen en liften die in de gebouwen worden geïnstalleerd.

Het besluit strekt tot aanpassing van de voorschriften in 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. Deze voorschriften regelen de brandveiligheid van nieuw op te richten gebouwen en de uitbreidingen van de bestaande gebouwen.

(…)

Dit ontwerp bevat onder andere talrijke kleine wijzigingen op veel plaatsen van de bijlagen 2/1, 3/1 en 4/1 van het koninklijk besluit van 7 juli 1994.

Dit ontwerp detailleert niet elke wijziging, maar worden de bestaande bijlagen in hun geheel vervangen (zie de artikelen 21, 22 en 23).

(…)

De grote meerderheid van de aanpassingen die worden ingevoerd door dit ontwerp, zijn versoepelingen, verduidelijkingen en bijkomende mogelijkheden voor de huidige bepalingen van het koninklijk besluit van 7 juli 1994. Voor de enkele aanpassingen die strenger zijn dan de huidige bepalingen, zijn deze bepalingen alleen maar van toepassing op de gebouwen waarvoor de bouwaanvraag werd ingediend vanaf 1 juli 2022 of werd voorzien in afwijkende bepalingen (zoals voor de parkings, en de stookafdelingen)."

Bovendien wordt in talrijke bepalingen van het ontwerp 1 juli 2022 als referentiedatum genomen.

[3] *Belgisch Staatsblad*, 18 januari 2017, p. 2958.

‡LW-CAEWLADFA-HBCAFUQ‡

Wat betreft artikel 27 van het ontwerp, dat strekt tot vervanging van punt 6 van bijlage 5/1 bij het koninklijk besluit van 7 juli 1994, bepaalt punt 6.4 aldus inzonderheid dat de "punten 6.1 tot 6.3 (…) niet van toepassing [zijn] op de gevels van een gebouw waarvoor de aanvraag voor de bouw werd ingediend vóór 1 juli 2022".

Punt 4.9, ingevoegd in bijlage 7 van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 bij artikel 52 van het ontwerp bepaalt eveneens het volgende:

"Voor de gebouwen waarvoor de aanvraag voor de bouw werd ingediend vóór 1 juli 2022, gelden de volgende afwijkende bepalingen:

- Punt 4.3: Niet van toepassing op verbrandingstoestellen die vóór 1 juli 2022 zijn geïnstalleerd;

- Punten 4.5.1 en 4.6.1: Niet van toepassing op uitrustingen die vóór 1 juli 2022 zijn geïnstalleerd;

- Punten 4.5.2.1, 4.5.2.3 en 4.5.2.4: Enkel van toepassing op stooklokalen waarin één of meerdere verbrandingstoestellen geïnstalleerd of gemoderniseerd werden vanaf 1 juli 2022;

- Punten 4.5.2.2, 4.6.2, 4.6.3 en 4.7: Niet van toepassing."

In artikel 54 van het ontwerp ten slotte wordt 1 juli 2022 vastgesteld als datum van inwerkingtreding van het ontwerp.

Uit wat voorafgaat, volgt dat het de bedoeling van de steller van het ontwerp lijkt te zijn dat de in de bijlagen opgenomen nieuwe normen van toepassing zijn op de gebouwen waarvoor de aanvraag voor de bouw ingediend wordt vanaf 1 juli 2022.

Rekening houdend met die bedoeling, maar ook met het feit dat gelet moet worden op de interne samenhang van heel de tekst en dat er geen terugwerking aan verleend mag worden, dient telkens de datum 1 december 2012 in punt 0.2.1 van elk van de bijlagen 2/1, 3/1 en 4/1 van het ontwerp vervangen te worden door de datum 1 juli 2022.

Het spreekt voor zich dat er, daardoor, nog steeds vanuit gegaan zal worden dat de bepalingen van de vervangen bijlagen, die dezelfde zijn als die van de nieuwe bijlagen, toepasselijk geweest zijn voor de periode die volgt op de oorspronkelijke datum van inwerkingtreding ervan, te weten, naargelang van het geval, 1 december 2012 of 1 april 2017.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE Pierre VANDERNOOT

‡LW-CAEWLADFA-HBCAFUQ‡