

**SERVICES DU GOUVERNEUR
BUREAU DE SECURITE**

Note à tous les Bourgmestres de la
de la Province de Hainaut

Nos réf. : CM/CR.083.DIV.000.11

Annexe(s) : 10 pages

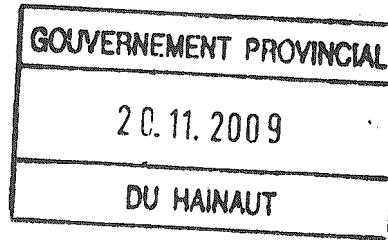
OBJET : Circulaire relative au rapport de prévention incendie
(SPF Intérieur - Direction générale Sécurité et Prévention)

Mesdames, Messieurs les Bourgmestres,

Je vous prie de prendre connaissance en annexe de la circulaire relative
au sujet repris en objet.

Je vous en remercie et vous prie d'agréer, Mesdames, Messieurs les
Bourgmestres, l'assurance de ma considération distinguée.

Claude DURIEUX
Gouverneur



17.11.09

Aux Gouverneurs de province

P090361667

Circulaire relative au rapport de prévention incendieMadame le Gouverneur,
Monsieur le Gouverneur,

Cette circulaire est destinée aux autorités communales et a pour but d'éclaircir certains aspects relatifs au rapport de prévention incendie.

1. Le concept "contrôle"**1.1 Contrôle des bâtiments déjà construits**

Lors d'un contrôle, le service d'incendie évalue si un bâtiment déterminé satisfait à la réglementation en matière de prévention incendie et présente un niveau de sécurité contre l'incendie suffisant. Sa mission se limite à constater si le bâtiment satisfait ou non à la réglementation au moment du contrôle et ne constitue pas une garantie pour le maintien de cette situation pour l'avenir.

Pour juger si un contrôle a été effectué correctement par le service d'incendie, il faut se demander ce que ferait une personne normalement consciencieuse dans les mêmes circonstances. Dans la pratique, il sera impossible d'examiner chaque détail d'un bâtiment du point de vue de la sécurité incendie. Il est par conséquent raisonnable d'effectuer des contrôles par sondage et de faire des estimations pour parvenir à une bonne évaluation de la sécurité incendie du bâtiment dans un délai limité.

Le contrôleur peut demander qu'un élément de construction caché qui peut facilement être rendu apparent soit rendu visible. Par contre, tout ce qui ne peut pas être rendu visible peut être contrôlé au moyen des plans, des cahiers des charges et des renseignements qui donnent la composition de chacun des éléments de construction.

Si la résistance au feu d'un élément de construction déterminé n'est pas donnée et ne peut pas être démontrée

facilement, on peut alors l'estimer.

1.2 Contrôle des dossiers de plans

Un projet de construction peut être contrôlé sur la base de plans et conduire à un avis. Seuls les éléments qui sont contenus dans le dossier peuvent être contrôlés. Les éléments pour lesquels il existe des exigences dans la réglementation et dont il n'est pas fait mention dans le dossier sont supposés satisfaire à la réglementation. Il faut toujours partir du principe qu'on va construire conformément à la réglementation.

2. Le concept "réglementation en matière de prévention incendie"

Le service d'incendie évalue la sécurité incendie d'un bâtiment sur la base de toutes les réglementations existantes en matière de prévention incendie, y compris l'art. 52 du RGPT, le Vlarem, le CWATUP, les éventuels règlements communaux, ... Par prévention incendie, on entend en principe tant la prévention des incendies que la prévention des explosions.

Si une dérogation à un ou des point(s) d'une réglementation est accordée pour un bâtiment déterminé, ce bâtiment doit satisfaire à cette réglementation, à l'exception du ou des points au(x)quel(s) s'applique la dérogation. Les conditions éventuelles imposées dans la dérogation devront être respectées.

Une réglementation en matière de prévention incendie (par exemple le RGPT) peut imposer le contrôle par d'autres services que le service d'incendie. Cela ne veut pas dire que la compétence du service d'incendie ne s'exerce plus. En effet, ce n'est pas parce qu'un service a été désigné spécifiquement pour contrôler un aspect déterminé en matière de sécurité incendie que le service d'incendie ne peut plus se baser sur la même réglementation pour juger qu'il n'y a pas été satisfait. Les autres services se focaliseront sur certains aspects de la prévention incendie comme par exemple la sécurité au travail ou la protection de l'environnement. Le service d'incendie doit tenir compte de ces aspects particuliers de la prévention incendie à côté des aspects plus généraux sur lesquels, il se concentre en premier lieu ; il peut se baser sur cette réglementation pour signaler des défauts dans un bâtiment, même lorsqu'il n'a pas été désigné comme organe de contrôle (par exemple en matière de réglementation du travail ou de l'environnement).

L'interprétation provenant d'un service qui a participé à la rédaction d'une réglementation déterminée fait plus autorité que l'interprétation d'un service non concerné. En dernière instance ce sera toujours la (plus haute) juridiction qui jugera comment un texte doit être interprété.



3. Cas où le service d'incendie doit procéder au contrôle

Conformément à l'article 22 de l'arrêté royal du 8 novembre 1967¹, le service d'incendie doit procéder au contrôle dans les cas prescrits par les lois et règlements relatifs à la prévention incendie et chaque fois que le bourgmestre en fait la demande. Ces deux conditions doivent être remplies simultanément. Il s'agit bien entendu du bourgmestre de la commune sur le territoire de laquelle le contrôle doit être effectué.² Le service d'incendie (ou un membre) ne peut pas, par conséquent, être rendu responsable de la non-exécution d'un contrôle de sécurité incendie d'un bâtiment si le bourgmestre ne lui en a pas donné la mission. L'article 22 de l'arrêté royal du 8 novembre 1967 implique également que le bourgmestre, lorsque ces deux conditions sont remplies, ne peut pas sous-traiter ce marché à un autre service ou à une autre instance que le service d'incendie. Le rapport doit notamment être signé par un membre du service d'incendie titulaire du brevet de technicien en prévention de l'incendie et par l'officier-chef de service.

Le bourgmestre est responsable de la sécurité dans sa commune en vertu de l'article 135, §2, de la Nouvelle loi communale. Le bourgmestre doit entreprendre des actions lorsque la sécurité de sa commune est compromise; il peut faire appel aux services de sa commune, notamment au service d'incendie, ou à d'autres instances, pour disposer d'un avis en application de l'article 135, §2, de la Nouvelle loi communale. Par contre, il doit faire appel au service d'incendie dans les cas visés par l'article 22 de l'arrêté royal du 8 novembre 1967.

Si un établissement ne répond pas aux mesures de sécurité prescrites par la loi du 30 juillet 1979, le bourgmestre peut ordonner sa fermeture provisoire sur la base de l'article 11 de la loi du 30 juillet 1979³; sur la base de l'article 5 de la loi du 30 juillet 1979, il peut exiger un rapport du service d'incendie territorialement compétent.

La loi du 30 juillet 1979 s'applique à toutes les catégories de constructions. Pour l'instant, le Roi n'a réglementé qu'un nombre limité de catégories de constructions. Ainsi, l'arrêté royal du 7 juillet 1994 fixe les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion, auxquelles les bâtiments nouveaux doivent satisfaire. Cependant, le fait qu'il n'existe pas encore de prescriptions spécifiques pour certaines catégories de constructions n'a aucune incidence sur les compétences des organes mentionnés dans la loi du 30 juillet 1979. Le service d'incendie peut également émettre des avis pour les catégories de constructions non réglementées.

¹ Arrêté royal du 8 novembre 1967 portant, en temps de paix, organisation des services communaux et régionaux d'incendie et coordination des secours en cas d'incendie.

² Circulaire ministérielle du 26 novembre 1985 relative à l'arrêté royal du 8 novembre 1985 modifiant l'arrêté royal du 8 novembre 1967 portant, en temps de paix, organisation des services communaux et régionaux d'incendie et coordination des secours en cas d'incendie. Articles 22 et 22 bis.

³ 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.



Les zones de secours, quant à elles, seront dotées de la personnalité juridique. L'autorité fédérale est compétente pour définir les dispositions générales de l'organisation des zones de secours. La loi du 15 mai relative à la sécurité civile modifie l'article 5 de la loi du 30 juillet 1979 : le bourgmestre pourra demander un rapport en matière de prévention incendie à la zone de secours à laquelle sa commune appartient⁴.

Dans certaines réglementations, une tâche est attribuée directement au service d'incendie. Après concertation avec le bourgmestre, le service d'incendie peut effectuer cette tâche lorsqu'elle lui est demandée par la personne (maître d'ouvrage, propriétaire, ...) mentionnée dans la réglementation en question.

4. Contenu de l'avis du service d'incendie

La circulaire ministérielle du 18 juin 1991 relative au rapport-type national de prévention incendie peut servir de fil conducteur pour la rédaction du rapport de prévention incendie.

5. Procédure de remise du rapport

Le rapport doit être remis en principe au bourgmestre. Le bourgmestre remet le rapport au demandeur. Si seul un contrôle est demandé au service d'incendie, la mission du service d'incendie se limite au contrôle il ne doit pas suivre activement la suite de l'évolution du bâtiment. Des contrôles ultérieurs sont effectués à la demande du bourgmestre.

A la réception du rapport de contrôle, le demandeur apprend dans quelle mesure le bâtiment concerné satisfait, selon le service d'incendie, à la réglementation en vigueur en matière de prévention incendie et il peut prendre ou faire prendre les mesures nécessaires éventuelles.

Le bourgmestre dispose d'une compétence générale de police administrative (art. 133, alinéa 2, Nouvelle loi communale). Par suite, le bourgmestre peut agir d'office et prendre, sur la seule base de l'article 133 de la nouvelle loi communale, combiné avec l'article 135, qui est lui-même une disposition de police, toutes les mesures à portée individuelles ou particulières, destinées à assurer dans la commune le maintien de la sécurité

⁴ L'article 18 et l'article 189 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile entrent en vigueur à une date à déterminer par le Roi (voir article 224, alinéa 2 de la même loi). Les négociations sur la réforme des services d'incendie sont toujours en cours.

publique sur le plan de la prévention des incendies. L'exercice de cette compétence générale de police administrative ne dépend pas de l'existence préalable d'un règlement fédéral, régional, provincial ou communal. Même à défaut d'un règlement antérieur, l'exécution de l'article 135, §2 de la Nouvelle loi communale doit être possible.⁵ Le bourgmestre pourrait donc sur cette base demander l'avis du service d'incendie lorsqu'il pense avoir affaire à une situation d'insécurité possible.

Les services d'incendie qui fonctionnent comme un service communal ne disposent pas de la personnalité juridique. Les avis des services d'incendie communaux doivent être remis au demandeur par le bourgmestre, sauf disposition contraire de la réglementation. Par contre, les services d'incendie⁶ qui ont la personnalité juridique peuvent s'adresser directement au demandeur d'avis. Etant donné que les zones de secours sont dotées de la personnalité juridique⁷, il pourra arriver qu'un demandeur d'avis traite directement avec une zone de secours. Les procédures prévues par l'autorité devront cependant être respectées. Par conséquent, il faudra traiter via les organes qui ont été désignés dans la réglementation.

6. Portée du rapport du service d'incendie

Lorsque le service d'incendie remet un avis à un autre service public, cet avis n'est pas contraignant, sauf mention contraire dans la réglementation. Si ce service public a de bonnes raisons de ne pas tenir compte de l'avis non contraignant du service d'incendie, il en a le droit. (par ex. le maintien d'éléments de construction précieux d'un point de vue culturel et historique).

Lorsque le service d'incendie a pour tâche d'effectuer certains contrôles, il ne peut pas se dégager de sa responsabilité en demandant par exemple au maître d'ouvrage ou à l'architecte un document signé stipulant qu'il a été satisfait à la réglementation en vigueur ; nonobstant les affirmations du document, le service d'incendie devra effectuer les contrôles.

Lorsqu'il livre un avis, le service d'incendie doit se baser sur la réglementation existante en matière de prévention incendie. Le service d'incendie ne peut pas exiger plus que ce qui est fixé dans la réglementation. Si toutefois un aspect particulier n'est pas, ou est manifestement incomplètement réglementé, et que le service d'incendie estime qu'il y a une situation dangereuse, il doit le faire remarquer et peut proposer des exigences. Le service d'incendie doit être particulièrement prudent dans ces circonstances ; une motivation solide est nécessaire pour ce type d'avis. En effet, le service d'incendie ne peut pas imposer d'exigences complémentaires arbitraires. Ces

⁵ A. Mast, e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Brussel, Kluwer, 2002, 563.

⁶ Pour l'instant Bruxelles et Liège

⁷ L'article 18 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile entre en vigueur à une date à déterminer par le Roi (voir article 224, alinéa 2 de la même loi). Les négociations sur la réforme des services d'incendie sont toujours en cours.



exigences complémentaires doivent être réellement nécessaires pour empêcher les situations comportant un risque d'incendie clairement inadmissible.

A défaut d'une réglementation, le bourgmestre peut légitimement se référer à des normes de nature diverse, nationales ou internationales, ou il peut faire valoir l'expérience professionnelle de services compétents pour juger si un bâtiment déterminé doit être fermé en raison d'un risque d'incendie.⁸

Une norme technique n'est pas d'application obligatoire, sauf si cette norme a été imposée dans la réglementation par une décision de l'autorité (loi, arrêté, ...).

La rédaction d'un avis pour un permis d'urbanisme et par la suite le contrôle de sécurité incendie du même bâtiment peuvent être effectués par le même service d'incendie.

7. Plusieurs réglementations d'application en même temps ?

Il peut arriver, dans certains cas, que plusieurs réglementations soient d'application en même temps ou semblent l'être. Il est important de toujours bien regarder le domaine d'application d'une réglementation. Le domaine d'application est généralement défini dans un des premiers articles du texte.

Si plusieurs textes sont d'application en même temps, ils doivent en principe être appliqués ensemble. Généralement, en matière de prévention incendie, cela conduira à l'application de la règle la plus contraignante. Cependant, ceci n'est pas toujours la règle ; il faut tenir compte de l'objectif du législateur. Un texte doit être examiné et compris dans son intégralité. Il est possible en effet que l'on ait été moins strict sur certains points de la réglementation parce qu'on a tenu compte du fait qu'un niveau de sécurité suffisamment élevé pouvait être atteint via d'autres moyens imposés dans la même réglementation. De plus, en cas de conflits entre des législations, il faut tenir compte du principe "lex specialis derogat legi generali" (une réglementation spécifique l'emporte sur une réglementation plus générale): seules les dispositions spécifiques établies pour un type déterminé de bâtiment devront être appliquées si ces dispositions spécifiques ne doivent pas concorder avec la réglementation générale établie pour n'importe quel type de construction. Si par contre les différents textes sont conciliables et sont tous applicables, ils doivent alors être appliqués ensemble.

En outre, il faut également tenir compte de la hiérarchie des normes juridiques. L'adage qui s'applique ici est "lex superior derogat legi inferiori" : une norme juridique supérieure l'emporte sur une norme inférieure. Une loi

⁸ Conseil d'Etat n° 58.443, 1^{er} mars 1996, <http://www.raadvst-consetat.be> et R.R.D., 1996, 335, note.

l'emporte sur un arrêté royal. Un arrêté royal l'emporte sur un arrêté ministériel. Les règlements communaux devront céder devant des normes juridiques supérieures. Une loi, un décret et une ordonnance se trouvent au même niveau, un arrêté royal et un arrêté du gouvernement (d'une communauté ou région) également.

L'adage suivant est applicable également : "lex posterior derogat legi priori", c.-à-d. une nouvelle norme juridique l'emporte sur une ancienne. Ainsi par exemple, un nouveau règlement communal l'emporte sur un règlement communal antérieur. Un nouveau règlement communal ne peut pas cependant aller à l'encontre d'un éventuel arrêté royal antérieur. Dans ce dernier cas, on devra appliquer l'arrêté royal pour respecter la hiérarchie des normes juridiques.

8. Possibilité pour les communes d'imposer des devoirs supplémentaires

L'autorité communale peut édicter des règlements pour les affaires qui, conformément à l'article 135, §2, alinéa 2 de la NLC, ont été confiées à la vigilance et à l'autorité des communes. Il en résulte que la compétence du conseil communal en matière de police administrative générale se limite aux matières expressément énumérées à l'article 135, §2, alinéa 2 de la NLC.⁹ Le soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents tels que les incendies, appartient à la compétence réglementaire des communes (article 135, §2, alinéa 2, 5° NLC).

Ce qui appartient et n'appartient pas à la compétence des pouvoirs locaux ne peut être déterminé que si l'on sait ce qui a été laissé ou attribué par le législateur fédéral, décretaal ou ordonnantiel à leur pouvoir décisionnel. Une matière déterminée peut être retirée de la sphère de compétences des communes, soit par une disposition expresse, soit de manière implicite, lorsque la loi et ses arrêtés d'exécution constituent un ensemble indépendant détaillé et systématique qui fait apparaître que l'instance supérieure s'est réservé le règlement de la matière concernée. D'autre part, une matière déterminée peut être confiée aux autorités communales, ce qui implique que cette matière entre dans les limites de la sphère communale.¹⁰

Une commune doit donc se limiter à l'établissement de règles qui relèvent du domaine de l'autonomie communale. Lorsqu'une commune établit des prescriptions en matière de construction, elles sont édictées dans un règlement communal. Le service d'incendie est tenu d'effectuer son contrôle sur la base de la réglementation existante ; en l'occurrence il s'agit de toute la réglementation applicable, peu importe l'autorité centrale ou décentralisée dont elle émane (autorité fédérale, autorité régionale, commune, ...). Si, par le biais d'un règlement

⁹ A. Mast, e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Brussel, Kluwer, 2002, 534.

¹⁰ *ibid.*, 486.





communal, une commune impose une tâche au service d'incendie, ce dernier doit alors accomplir cette tâche lorsque le bourgmestre en a fait la demande. (art. 22 AR 8 novembre 1967).

La société actuelle cherche de plus en plus à traiter les cas similaires de la même manière. On accepte de moins en moins qu'une commune impose des exigences en matière de sécurité incendie qui sont plus sévères que celles d'une autre commune pour un cas similaire. Par conséquent, l'autorité supérieure crée de plus en plus de prescriptions qui ne laissent plus de place à des ajouts des autorités inférieures. La possibilité pour les communes, prévue à l'article 4 de la loi du 30 juillet 1979, d'édicter des règlements relatifs à la prévention des incendies et des explosions et de compléter les prescriptions des règlements généraux, est de plus en plus réduite en raison de la promulgation de prescriptions par l'autorité supérieure ; elle est même réduite à néant dans certains domaines. Les communes peuvent édicter des règlements sur ce qui n'a pas (encore) été réglementé par l'autorité supérieure. Les communes peuvent donc édicter des règlements supplémentaires là où l'autorité supérieure leur aurait laissé un vide au sein de sa réglementation. Compléter les prescriptions des règlements généraux de l'autorité supérieure ne peut pas être compris comme une possibilité pour les communes de renforcer ces règlements. Les communes ne peuvent pas non plus estimer trop facilement que de la place a été laissée pour des règlements communaux supplémentaires. Le fait que certains aspects ne sont pas dotés d'exigences peut indiquer que l'autorité supérieure considèrerait que les prescriptions prévues ont permis d'atteindre un niveau de sécurité suffisant.

9. Prévention incendie dans le cadre d'une procédure de permis

Les bâtiments qui entrent dans le champ d'application d'une réglementation déterminée (loi, arrêté royal, règlement communal, ...) doivent satisfaire à cette réglementation. Un rapport de prévention incendie établi sur la base de la réglementation en matière de prévention incendie à laquelle le bâtiment à construire devra satisfaire, constitue un avis pour l'autorité qui statue sur l'octroi d'un permis ou d'une autorisation. Le permis sera donné par l'autorité sous conditions lorsque le dossier contient des éléments indiquant que le bâtiment ne satisferait pas à la réglementation après sa construction, en particulier à la réglementation en matière de prévention incendie. Cependant, des exigences complémentaires éventuelles à la réglementation existante ne peuvent être imposées que dans les cas mentionnés supra... Si l'avis émis par le service d'incendie traite de la réglementation en vigueur en matière de prévention incendie, le maître d'ouvrage devra construire le bâtiment conformément à cet avis et donc conformément à la réglementation en vigueur en matière de prévention incendie. Le fait que l'avis soit annexé au permis ou qu'il en fasse partie intégrante ne change rien étant donné que tout le monde doit respecter la réglementation.

Un avis du service d'incendie sur des matières qui ne relèvent pas de la réglementation en vigueur en matière de prévention incendie ne vaut que comme simple recommandation. Le bourgmestre reste bien responsable de la



Veiligheid en Preventie
Sécurité et Prévention

Bd Waterloo, 76 T 02 557 33 99
1000 Bruxelles F 02 557 33 67

vps@ibz.fgov.be
www.besafe.be



sécurité dans sa commune. Même en l'absence de la réglementation nécessaire en matière de prévention incendie, il ne peut pas tolérer que l'on construise des bâtiments trop dangereux sur le territoire de sa commune.

Les conditions du permis d'urbanisme, autant que le permis lui-même, doivent être immédiatement exécutoires et ne peuvent donner lieu à une interprétation dans le chef du détenteur du permis.¹¹

Il est possible que certaines procédures d'obtention d'un permis et/ou d'un agrément imposent l'avis du service d'incendie ou une concertation avec ce service. Si cette étape de la procédure n'a pas été respectée et que l'autorité concernée a tout de même délivré le permis, le service d'incendie doit respecter la décision de l'autorité. Il en va de même dans le cas où l'autorité concernée n'a pas suivi entièrement l'avis du service d'incendie. L'autorité en cause est responsable de sa décision et du fait qu'elle n'a pas respecté la procédure régulière ou n'a pas suivi l'avis du service d'incendie.

Si ensuite le bâtiment doit être contrôlé une nouvelle fois, le service d'incendie ne doit pas vérifier si l'avis a été déjà demandé lors d'une précédente procédure. Il n'est pas non plus obligé de contrôler si cet avis a été suivi. Le service d'incendie effectue chaque fois un nouveau contrôle sur la base de la réglementation. Cependant, l'autorité qui avait délivré à tort un permis ou un agrément peut être rendue responsable par le maître d'ouvrage de la faute commise.

10. Responsabilité des pompiers

La responsabilité des membres volontaires et professionnels des services publics d'incendie et des services de la protection civile est réglée par les articles 15 à 17 de la loi du 31 décembre 1963¹². En cas de dommage causé par un membre d'un service d'incendie dans l'exercice de ses fonctions à des tiers ou à la personne publique dont il relève, l'auteur du dommage répond :

- 1° du dol et de la faute lourde ;
- 2° de la faute légère si celle-ci présente dans son chef un caractère habituel.

La personne publique est responsable du dommage causé à des tiers par les membres de son personnel, conformément à l'article 1384 du Code civil.

¹¹ Conseil d'Etat n° 119.845, 23 mai 2003, <http://www.raadvst-consetat.be>

¹² Loi du 31 décembre 1963 relative à la protection civile





L'article 22 de l'arrêté royal du 8 novembre 1967¹³ prévoit que le membre du service d'incendie titulaire du brevet de technicien en prévention de l'incendie et l'officier-chef de service signent le rapport de prévention incendie. La responsabilité des deux pompiers se limite à ce qui est précité.

En tant que service, le service d'incendie communal ne peut pas être rendu responsable étant donné qu'il ne possède pas la personnalité juridique. La commune, par contre, peut être rendue responsable des actes de son service d'incendie. Les zones de secours disposeront de la personnalité juridique¹⁴ et pourront être rendues responsables.

Veuillez agréer, Madame le Gouverneur, Monsieur le Gouverneur, l'assurance de ma considération la plus distinguée.



Annemie TURTELBOOM
Ministre de l'Intérieur

¹³ Arrêté royal du 8 novembre 1967 portant, en temps de paix, organisation des services communaux et régionaux d'incendie et coordination des secours en cas d'incendie ; il ressort la même chose de la circulaire ministérielle du 18 juin 1991 relative au rapport-type national de prévention.

¹⁴ L'article 18 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile entre en vigueur à une date à déterminer par le Roi (voir article 224, alinéa 2 de la même loi). Les négociations sur la réforme des services d'incendie sont toujours en cours.



Veiligheid en Preventie
Sécurité et Prévention

Bd Waterloo, 76 T 02 557 33 99
1000 Bruxelles F 02 557 33 67

vps@ibz.fgov.be
www.besafe.be