KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 3e december 1979 door de Minister van Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de kwaliteit van het zwemwater", heeft de 12e december 1979 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique et de l'Environnement, le 3 décembre 1979, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la qualité des eaux de baignade", a donné le 12 décembre 1979 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I. Het ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe uitvoering te verlenen aan de E.E.G.-richtlijn 76/160/E.E.G. van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater.

Naar luid van artikel 189 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap is een richtlijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd is, doch wordt aan de nationale instanties de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. De richtlijn voegt aldus niets toe aan de bevoegdheidsregeling zoals die door of krachtens de Grondwet is bepaald.

Volgens de stellers van het ontwerp kan aan genoemde richtlijn uitvoering worden gegeven bij wege van een koninklijk besluit dat zijn rechtsgrond vindt in de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging. Hierbij passen twee opmerkingen.

Het toepassingsgebied van de wet van 26 maart 1971, dienvolgens ook van de besluiten die ter uitvoering van die wet kunnen worden genomen, beperkt zich tot de oppervlaktewateren die deel uitmaken van hetzij het openbaar hydrografisch net, hetzij de kustwateren, zoals beide in artikel 1 van de wet zijn omschreven. Het toepassingsgebied van de richtlijn is kennelijk ruimer. Het ontwerp-besluit, dat het toepassings-

.../...

gebied van de richtlijn overneemt, kan dan ook in de wet van 26 maart 1971 geen voldoende rechtsgrond vinden.

De wet van 26 maart 1971 bevat geen bepaling waarbij de Koning gemachtigd wordt om met name omtrent zwemwater regelen te stellen. Wel ontleent de Koning aan artikel 67 van de Grondwet de bevoegdheid om de maatregelen te nemen die voor de uitvoering van de wet nodig zijn, doch die bevoegdheid is ertoe beperkt uit de wet en haar algemeen opzet de gevolgen te trekken die daaruit volgens de wet en de doeleinden van de wet natuurlijk voortvloeien (Cass. 18 november 1924, Pas. 1925, I, 25; zie ook Cass. 12 december 1963, Pas. 1963, I, 399, en Cass. 15 maart 1965, Pas. 1965, I, 740). Het oogmerk van de wet is nu het beschermen van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, verontreiniging zijnde "elke rechtstreekse of zijdelings uit menselijke activiteiten voortvloeiende inbreng van stoffen die de samenstelling of de toestand van het water kan veranderen, derwijze dat het niet meer geschikt of minder geschikt is voor het gebruik dat ervan moet kunnen worden gemaakt of dat het milieu door het aanzicht of de uitwasemingen van het water wordt bedorven" (wet van 26 maart 1971, artikel 1, vierde lid).

De richtlijn heeft een breder oogmerk. Inzonderheid uit de overwegingen welke de tekst van de richtlijn voorafgaan, blijkt dat zij een ruimer object van volksgezondheid beoogt dan vervat in de wet van 26 maart 1971. Met andere woorden, aan artikel 67 van de Grondwet ontleent de Koning onvoldoende bevoegdheid om in uitvoering van de wet van 26 maart 1971 de met de richtlijn nagestreefde bedoelingen integraal te verwezenlijken.

.../...

Uit de twee voorafgaande vaststellingen volgt dat, indien de Regering aan de richtlijn een integrale uitvoering wenst te verzekeren, de door de stellers van het ontwerp ingeroepen rechtsgrond niet kan volstaan. In het andere geval dient het ontwerp te worden aangepast om de bepalingen ervan met het toepassingsgebied en de oogmerken van de wet van 26 maart 1971 in overeenstemming te brengen.

II. Het is zeer de vraag of met het ontwerp-besluit een sluitende reglementering bereikt wordt. Het ontwerp stelt immers wel kwaliteitsnormen vast, doch laat na de gevolgen te bepalen die aan een niet-naleving van die normen verbonden zijn. Het is van algemene bekendheid dat de doeltreffendheid van een imperatieve norm in meer dan ruime mate bepaald wordt door de doeltreffendheid van de sanctie die aan de niet-naleving van de norm verbonden is.

Het verder advies moet met dat dubbel voorbehoud worden gelezen.

AANHEF.

Omdat het advies van het ministerieel comité van het leefmilieu niet is voorgeschreven, kan het best geschrapt worden.

Artikel 1.

Bij de lezing van artikel 1 en van andere artikelen van het ontwerp kan men vaststellen dat de Nederlandse tekst minder nauw dan de Franse tekst bij de tekst van meergenoemde richtlijn aansluit.

.../...

De definitie van zwemwater is in beide versies onjuist overgenomen van de richtlijn.

Artikel 4.

De inleidende zin van artikel 4 bepaalt niet waarmee zwemwater wordt geacht overeen te stemmen. Aan de hand van artikel 5 van de richtlijn wordt voorgesteld de inleidende zin te stellen als volgt :

"Voor de toepassing van dit besluit wordt zwemwater geacht overeen te stemmen met de parameters die hierop betrekking hebben ...".

Zoals in de richtlijn en trouwens ook in de Franse tekst van het ontwerp dient de hierna volgende zinsnede typografisch te beginnen aan een nieuwe regel : "en, indien de 5, 10 en 20 % van de monsters die, naargelang van het geval, niet overeenstemmen".

Artikel 5.

In § 1 vervange men de woorden "zullen worden" door het woord "wordt".

Het bepaalde onder de §§ 3 en 4 is een letterlijke overname van artikel 6 van de richtlijn. Het ontwerp laat echter na de periodiciteit van het voorgeschreven onderzoek nader te bepalen. Evenmin wordt bepaald welke de bevoegde personen zijn om een onderzoek of een inspectie te verrichten.

.../...

Volgens paragraaf 5 zijn de rijkslaboratoria blijkbaar uitgesloten. Omdat artikel 36, § 3, van de wet van 26 maart 1971 bepaalt dat zowel de rijkslaboratoria als de erkende laboratoria monsters ontleden, kan de Koning de rijkslaboratoria niet uitsluiten.

Voorgesteld wordt § 5 te lezen als volgt :

"§ 5. De monsters worden ontleed door een laboratorium als bedoeld in artikel 36, § 3, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging".

In § 6 schrijve men "referentie-analysemethoden".

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Le projet d'arrêté royal tend à mettre en oeuvre la directive de la C.E.E. 76/160/C.E.E. du 8 décembre 1975 concernant la qualité des eaux de baignade.

Aux termes de l'article 189 du Traité instituant la Communauté économique européenne, la directive lie tout Etat-membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. La directive n'ajoute donc rien au règlement des compétences tel qu'il est déterminé par ou en vertu de la Constitution.

Selon les auteurs du projet, la directive précitée peut être mise en oeuvre par la voie d'un arrêté royal qui trouve son fondement légal dans la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution. Ce point appelle une double observation.

Le champ d'application de la loi du 26 mars 1971 et, partant, celui des arrêtés qui peuvent être pris pour l'exécution de cette loi, est limité aux eaux de surface faisant partie soit du réseau hydrographique public, soit des eaux côtières tels que définis à l'article ler de la loi. Le champ d'application de la directive, en revanche, est manifestement plus large.

La loi du 26 mars 1971 ne saurait dès lors procurer un fondement légal suffisant à l'arrêté en projet, qui fait sien le champ d'application de la directive. Aucune disposition de la loi du 26 mars 1971 n'habilite le

Roi à édicter des règles notamment en matière d'eaux de baignade. Sans doute le Roi trouve-t-il dans l'article 67 de la Constitution le pouvoir de prendre des mesures nécessaires à l'exécution de la loi, mais ce pouvoir se réduit à celui de dégager de la loi et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après la loi et les fins qu'elle poursuit (Cass. 18 novembre 1924, Pas. 1925, I, 25; voir également Cass. 12 décembre 1963, Pas. 1963, I, 399, et Cass. 15 mars 1965, Pas. 1965, I, 740). Or, l'objectif de la loi du 26 mars 1971 est la protection des eaux de surface contre la pollution, celle-ci devant s'entendre de "tout apport, résultant directement ou indirectement d'activités humaines, de matières susceptibles d'altérer l'eau dans sa composition ou sa condition de sorte qu'elle ne convient plus ou convient moins aux utilisations qui doivent pouvoir en être faites ou qu'elle dégrade le milieu par son aspect ou ses émanations" (loi du 26 mars 1971, article 1er, alinéa 4).

L'objet de la directive est plus vaste. Il ressort plus particulièrement des considérations figurant à son préambule qu'elle poursuit un objectif de santé publique qui dépasse largement celui de la loi du 26 mars 1971. En d'autres termes, les pouvoirs que le Roi tient de l'article 67 de la Constitution sont insuffisants pour lui permettre de réaliser intégralement, en exécution de la loi du 26 mars 1971, les objectifs qui sont ceux de la directive.

Il ressort de cette double constatation préliminaire que, si le Gouvernement entend assurer à la directive une mise en oeuvre intégrale, le fondement légal invoqué par les auteurs du projet ne peut suffire. Si, par contre,

l'intention du Gouvernement est plus restreinte, il y aura lieu d'adapter le projet et d'en mettre les dispositions en concordance avec le champ d'application et l'objet de la loi du 26 mars 1971.

II. Il est permis de se demander si l'arrêté en projet réalise une réglementation adéquate. En effet, s'il établit des normes de qualité, il omet de déterminer les conséquences qui s'attacheront à l'inobservation de ces normes. L'on sait que l'efficacité d'une norme impérative est conditionnée, dans une très large mesure, par l'efficacité de la sanction dont est assortie son inobservation.

C'est sous cette double réserve que doit se lire la suite du présent avis.

PREAMBULE.

La référence à l'avis du comité ministériel de l'environnement peut être supprimée, cet avis n'étant pas prescrit.

Article 1er.

On constate, à la lecture de l'article 1er et d'autres articles du projet, que la version néerlandaise

.../...

ne serre pas le texte de la directive précitée d'aussi près que le fait la version française.

La définition des eaux de baignade donnée par la directive est reproduite de manière inexacte dans l'une comme dans l'autre version.

Article 4.

La phrase liminaire ne précise pas ce à quoi les eaux de baignade sont réputées conformes. A la lumière de l'article 5 de la directive, il est proposé de rédiger la phrase liminaire comme suit :

"Pour l'application du présent arrêté, les eaux de baignade sont réputées conformes aux paramètres qui s'y rapportent ...".

A l'instar de ce que fait la directive et du reste aussi la version française du projet, la version néerlandaise devrait, du point de vue typographique, aller à la ligne pour le membre de phrase "en, indien de 5, 10 en 20 % van de monsters die, naargelang van het geval, niet overeenstemmen :".

Article 5.

Au § 1er, on remplacera le mot "seront" par le mot "sont".

.../...

Les dispositions des §§ 3 et 4 reproduisent textuellement l'article 6 de la directive. Le projet omet toutefois de préciser la périodicité de l'examen prévu. Il ne désigne pas non plus les personnes compétentes pour effectuer un examen ou une inspection.

Le § 5 semble exclure les laboratoires de l'Etat. L'article 36, § 3, de la loi du 26 mars 1971 disposant que les analyses d'échantillons sont effectuées tant par les laboratoires de l'Etat que par les laboratoires agréés, le Roi ne peut exclure les laboratoires de l'Etat.

Il est suggéré de rédiger le § 5 comme suit :

"§ 5. Les échantillons sont analysés par un laboratoire visé à l'article 36, § 3, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution".

Au § 6, on écrira dans la version néerlandaise : "referentie-analysemethoden".

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren Messieurs :	A. MAST,	eerste voorzitter, premier président,
	H. COREMANS, A. VANDER STICHELE,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	S. FREDERICQ,	bijzitters van de afdeling wetgeving,
	F. DE KEMPENEER,	assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame :	M. BENARD,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. VANDER STICHELE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. A. VANDER STICHELE.

Le rapport a été présenté par M. J. DE COENE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD. A. MAST.