



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.840/1/V
van 21 september 2016

over

een voorstel van wet ‘tot
wijziging van de
wetsbepalingen inzake de
slijterijen van gegiste dranken,
samengeordend op
3 april 1953, teneinde het
verstrekken van gratis
drinkwater als voorwaarde te
stellen voor het uitbaten van
drankenstanden tijdens cultuur-
en sportevenementen (zoals
muziekfestivals)’ (*Parl.St.*
Kamer, nr. 54-1255/001)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 59.840/1/V
du 21 septembre 2016

sur

une proposition de loi
‘modifiant les dispositions
légales concernant les débits de
boissons fermentées,
coordonnées le 3 avril 1953
afin de conditionner
l’exploitation de débits de
boissons lors des événements
culturels et sportifs (comme
des festivals de musique) à la
fourniture d’eau potable
gratuite’ (*Doc. parl.*, Chambre,
n° 54-1255/001)

Op 18 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorstel van wet ‘tot wijziging van de wetsbepalingen inzake de slijterijen van gegiste dranken, samengeordend op 3 april 1953, teneinde het verstrekken van gratis drinkwater als voorwaarde te stellen voor het uitbaten van drankenstanden tijdens cultuur- en sportevenementen (zoals muziekfestivals)’ (*Parl.St.* Kamer, nr. 54-1255/001).

Het voorstel is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 8 september 2016. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patricia DE SOMERE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 september 2016.

*

Le 18 juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur une proposition de loi ‘modifiant les dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées, coordonnées le 3 avril 1953 afin de conditionner l'exploitation de débits de boissons lors des événements culturels et sportifs (comme des festivals de musique) à la fourniture d'eau potable gratuite’ (*Doc. parl.*, Chambre, n°54-1255/001).

La proposition a été examinée par la première chambre des vacations le 8 septembre 2016. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Koen MUYLLE et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Patricia DE SOMERE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 septembre 2016.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt ertoe “Hoofdstuk IIbis. Verstrekken van gratis drinkwater” in te voegen in de wetsebepalingen inzake de slijterijen van gegiste dranken, samengeordend op 3 april 1953.

Het aanbieden van gratis drinkwater wordt als voorwaarde gesteld voor het verkrijgen van een exploitatievergunning voor occasionele drankenstanden bij openbare cultuur- en sportmanifestaties die het meebrengen van eigen drank binnen de zone van de manifestatie verbieden (voorgesteld artikel 7bis, § 1). Daarnaast voorziet het voorstel in een aantal praktische regelingen met betrekking tot deze verplichting en in een machtiging aan de Koning om de vereiste minimumhoeveelheid ter beschikking te stellen drinkwater te bepalen (voorgesteld artikel 7bis, § 2), alsook het minimumaantal drinkwaterpunten en de verdeling ervan over het terrein (voorgesteld artikel 7bis, §§ 3 en 4).

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

3. Luidens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt de verplichting tot het verstrekken van gratis drinkwater verantwoord als volgt:²

“Tijdens de zomer zakken mensen uit de hele wereld naar België af om er een van de vele festivals te bezoeken. Die jaarlijkse evenementen dragen bij tot de internationale culturele uitstraling van ons land in de wereld en bepalen in grote mate de Belgische naam en faam.

(...)

De organisatie van die festivals zou nog meer weerklank krijgen, mocht aandacht worden geschonken aan de absolute noodzaak om gratis drinkwater te verstrekken, en wel in de meest hygiënische en milieuvriendelijke omstandigheden. Zelfs wanneer het niet heel warm is, moet gratis water beschikbaar zijn op het festivalterrein: dat is een kwestie van service en van gezondheid. Bij hoge temperaturen gaat het zonder meer om een noodzaak.

(...)

¹ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

² *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 1255/001, p. 3-5.

Tegenover het verbod eigen water mee te brengen moet de mogelijkheid staan om makkelijk aan gratis drinkwater te komen, in voldoende hoeveelheden en in hygiënische omstandigheden.

(...)

Enkele festivals (...) geven het voorbeeld. (...); de drastische vermindering van het plastic afval heeft zonder meer een gunstige economische en milieu-impact.

(...)

De festivals hebben dan ook een belangrijke maatschappelijke verantwoordelijkheid, meer bepaald inzake het voorkomen van uitdroging en het aanmoedigen van verantwoord alcoholgebruik; een vlotte toegang tot gratis drinkwater kan daarbij zonder meer helpen.”

4. De vraag rijst of, in het licht van deze toelichting, de voorgestelde regeling betrekking heeft op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale overheid, dan wel tot de gemeenschappen behoren.

4.1. De federale overheid is residuair bevoegd inzake volksgezondheid, onverminderd de gemeenschapsbevoegdheden ter zake, opgesomd in artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. De gemeenschappen zijn bovendien ook bevoegd voor de culturele aangelegenheden op grond van artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

4.2. Uit de parlementaire voorbereiding bij de bijzondere wet blijkt duidelijk de wil van de bijzondere wetgever om aan de opgesomde bevoegdheidscategorieën een ruime, evolutieve en niet restrictieve betekenis te verlenen.³ Het Grondwettelijk Hof heeft bij herhaling met betrekking tot (onder meer) de culturele bevoegdheden van de gemeenschappen benadrukt dat, voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, de Grondwetgever en de bijzondere wetgever geacht moeten worden aan de gemeenschappen volledige bevoegdheid te hebben toegekend.⁴

Het Belgisch federalisme is bovendien gebaseerd op exclusieve bevoegdheden, wat inhoudt dat in beginsel slechts een overheid bevoegd is om een bepaalde aangelegenheid op een bepaald grondgebied te regelen. Indien er meerdere aanknopingspunten zijn, moet worden onderzocht met welk bevoegdheidsbegrip de bepaling de sterkste band heeft.⁵

³ *Parl.St.* Kamer 1970-71, nr. 400, p. 4.

⁴ Zie, bijvoorbeeld, GwH 23 februari 2005, nr. 42/2005, B.6.

⁵ Zie, bijvoorbeeld, GwH 21 juni 2000, nr. 76/2000, B.4.

Wat dit onderzoek betreft, heeft de algemene vergadering van de Raad van State, afdeling wetgeving, er in advies 42.892/AV van 18 september 2007 over een voorstel van ordonnantie ‘betreffende gratis parkeren voor weinig vervuulende wagens’ aan herinnerd dat:

“de gewestelijke bevoegdheden (...) in beginsel in termen van aangelegenheden [zijn] bepaald en niet in termen van doelstellingen. Overigens vermag de doelstelling van een norm uit zichzelf niet te bepalen of die norm binnen de bevoegdheidssfeer valt van de wetgever van wie hij uitgaat⁶

Wanneer het de bedoeling is met een bepaling een bepaalde aangelegenheid te regelen, gaat het dus niet (...) dat, om de bevoegde overheid te bepalen, in hoofdzaak gekeken wordt naar de doelstellingen van de geplande maatregel.

Bijgevolg is de omstandigheid dat regels die ertoe strekken, zoals in casu, een stelsel van gratis parkeren voor bepaalde voertuigcategorieën in te voeren, voorgesteld en opgevat worden als regels met een doelstelling van milieubeleid, geen grond om te stellen dat de gewesten bevoegd zouden zijn om zulke regels uit te vaardigen op basis van hun bevoegdheden inzake milieubescherming (...).”

4.3. De voorgestelde regeling houdt in dat bij openbare cultuur- en sportmanifestaties enkel een exploitatievergunning kan worden afgegeven voor occasionele drankenstanden indien gratis drinkwater in voldoende mate wordt aangeboden. Een regeling van het drankaanbod op dergelijke manifestaties kan niet los worden beschouwd van de organisatie zelf van deze manifestaties. Het zwaartepunt van de voorgestelde regeling betreft dan ook het regelen van de organisatie en het verloop van cultuur- en sportmanifestaties, hetgeen beschouwd moet worden als een aangelegenheid als bedoeld in artikel 4, 9° en 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, namelijk de sport, het openluchtlevens en de vrijetijdsbesteding.

In de toelichting bij het voorstel wordt verwezen naar de wenselijkheid van “de mogelijkheid (...) om makkelijk aan gratis drinkwater te komen, in voldoende hoeveelheden en in hygiënische omstandigheden”⁷ en van “het voorkomen van uitdroging en het aanmoedigen van verantwoord alcoholverbruik”⁸. In zoverre daarmee een doelstelling van volksgezondheid tot uiting zou worden gebracht, moet vooreerst worden verwezen naar hetgeen in opmerking 4.2 is uiteengezet aangaande de geregelde aangelegenheid, veeleer dan de doelstelling, als criterium voor het aanwijzen van de bevoegde overheid. Ook indien een verplichting tot het verstrekken van gratis drinkwater wellicht niet kan worden ingepast in de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake de activiteiten, diensten en initiatieven inzake de preventieve gezondheidszorg,⁹ ziet de Raad van State niet in welk voldoende rechtstreeks verband bestaat tussen de voorgestelde regeling en de residuaire federale bevoegdheden inzake volksgezondheid zoals bijvoorbeeld de levensmiddelenreglementering.

⁶ Voetnoot 29 uit het geciteerde advies: Arrest van het Grondwettelijk Hof, nr. 1/89 van 31 januari 1989, 8.B.4.

⁷ Parl.St. Kamer 2014-15, nr. 1255/1, 3.

⁸ Ibid., 5.

⁹ Zie adv.RvS 34.339/AV van 29 april 2003 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 21 november 2003 ‘betreffende het preventieve gezondheidsbeleid’, Parl.St. VI.Parl. 2002-03, nr. 1709/1, 149, waarin wordt gesteld dat maatregelen die weliswaar in het algemeen kunnen bijdragen tot het voorkomen van ziektes of aandoeningen, of die een positieve invloed hebben op de gezondheid van het individu, maar die buiten de sfeer van de gezondheidszorg of de geneeskunde vallen, niet tot het domein van de preventieve gezondheidszorg behoren.

5. De conclusie dient dan ook te zijn dat het voorstel van wet is aangetast door bevoegdheidsoverschrijding en derhalve geen doorgang kan vinden.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'insérer un « Chapitre IIbis. Fourniture gracieuse d'eau potable » dans les dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées, coordonnées le 3 avril 1953.

L'autorisation d'exploiter un débit occasionnel lors des manifestations publiques culturelles et sportives qui interdisent l'introduction de boissons dans l'enceinte de la manifestation est conditionnée à la fourniture d'eau potable à titre gracieux (article 7bis, § 1^{er}, proposé). En outre, la proposition prévoit un certains nombres de règles pratiques concernant cette obligation ainsi qu'une délégation au Roi lui permettant de déterminer la quantité minimale d'eau potable requise (article 7bis, § 2, proposé) et le nombre minimal de points de distribution ainsi que leur répartition dans l'enceinte (article 7bis, §§ 3 et 4, proposé).

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

3. Selon les développements de la proposition de loi, l'obligation de fournir gracieusement de l'eau potable est justifiée comme suit² :

« La Belgique est mondialement reconnue comme terre d'accueil de nombreux festivals durant la période estivale. Ces événements annuels contribuent au rayonnement culturel international de notre pays à travers le monde et, partant, ils participent sensiblement à sa renommée.

(...)

L'organisation de ces festivals résonnerait encore davantage si l'attention était portée sur l'absolue nécessité d'une fourniture d'eau potable gratuite et ce dans des conditions d'hygiène indiscutables et soucieuses de l'environnement. Même lorsque le soleil ne frappe pas fort en plein festival, il faut pouvoir s'alimenter gratuitement en eau sur les plaines des festivals: c'est une question de convivialité et de santé. Et lorsque les températures s'envolent, cela devient même une nécessité.

(...)

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique », la conformité avec les normes supérieures.

² *Doc. parl.*, Chambre, 2014-15, n° 1255/001, pp. 3-5.

L'interdiction d'emporter son eau doit être compensée par un accès gratuit et aisé à l'eau dans des quantités suffisantes et dans des conditions d'hygiène élevées.

(...)

Quelques festivals montrent (...) l'exemple (...). (...); ce qui a également un impact économique et environnemental positif en diminuant drastiquement les déchets de plastique.

(...)

C'est pourquoi les festivals ont une responsabilité sociale essentielle, laquelle concerne notamment la prévention en matière de déshydratation et de consommation responsable d'alcool, ce à quoi contribue un accès gratuit et facilité à l'eau potable ».

4. À la lumière de cette explication, la question se pose de savoir si le régime proposé concerne des matières qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale ou de celle des communautés.

4.1. Sans préjudice des compétences communautaires en la matière, énumérées à l'article 5, § 1^{er}, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'autorité fédérale exerce des compétences résiduelles en matière de santé publique. Les communautés sont également compétentes pour les matières culturelles en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980.

4.2. La volonté du législateur spécial de donner aux catégories de compétences énumérées un sens large, évolutif et non restrictif ressort clairement des travaux parlementaires de la loi spéciale³. En ce qui concerne (entre autres) les compétences culturelles des communautés, la Cour constitutionnelle a insisté à plusieurs reprises sur le fait que, sauf s'ils en ont disposé autrement, le constituant et le législateur spécial sont réputés avoir attribué la pleine compétence aux communautés⁴.

Le fédéralisme belge repose en outre sur un système de compétences exclusives qui implique qu'en principe, une seule autorité est compétente pour régler une matière donnée sur un territoire donné. S'il y a plusieurs points de rattachement, il faut rechercher avec quelle compétence la disposition a le lien le plus fort⁵.

³ *Doc. parl.*, Chambre, 1970-71, n° 400, p. 4.

⁴ Voir, par exemple, C.C., 23 février 2005, n° 42/2005, B.6.

⁵ Voir, par exemple, C.C., 21 juin 2000, n° 76/2000, B.4.

En ce qui concerne cette recherche, l'assemblée générale du Conseil d'État, section de législation, a, dans l'avis 42.892/AG du 18 septembre 2007 sur une proposition d'ordonnance 'visant la gratuité du parking aux voitures peu polluantes' rappelé ce qui suit :

« les compétences régionales sont en principe définies en termes de matières, et non pas d'objectifs. L'objectif d'une norme ne permet du reste pas, par lui-même, de déterminer si celle-ci entre dans la sphère de compétence du législateur dont elle émane ⁶.

Quand une disposition a pour objet de régler une matière donnée, il n'y a donc pas lieu, pour déterminer l'autorité compétente, de s'attacher de manière prépondérante aux objectifs poursuivis par la mesure envisagée.

En conséquence, la circonstance que des règles dont l'objet consiste, comme tel est le cas en l'espèce, à mettre en place un système de gratuité du stationnement pour certaines catégories de véhicules, sont présentées et conçues comme poursuivant un objectif de politique de l'environnement, ne permet pas de soutenir que les régions auraient le pouvoir de prendre de telles règles sur la base de leurs compétences en matière de protection de l'environnement (...) ».

4.3. Le régime proposé implique que lors de manifestations publiques culturelles et sportives, une autorisation d'exploiter un débit de boissons occasionnel ne peut être délivrée que si de l'eau potable est fournie gratuitement et en quantité suffisante. Or, le règlement de l'offre de boissons lors de telles manifestations ne peut être considéré indépendamment de l'organisation même de ces manifestations. L'élément prépondérant du régime proposé concerne dès lors le règlement de l'organisation et le déroulement de manifestations culturelles et sportives, ce qui doit être considéré comme une matière au sens de l'article 4, 9° et 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980, à savoir les sports, la vie en plein air et les loisirs.

Les développements de la proposition indiquent qu'« un accès (...) aisé à l'eau dans des quantités suffisantes et dans des conditions d'hygiène élevée » ⁷ est souhaitable et qu'il est indiqué de faire de « la prévention en matière de déshydratation et de consommation responsable d'alcool » ⁸. Dans la mesure où un objectif de santé publique serait ainsi exprimé, il y a lieu de renvoyer en premier lieu à l'observation formulée au 4.2 selon laquelle il convient de prendre en considération la matière réglée plutôt que l'objectif en tant que critère pour désigner l'autorité compétente. Même si l'obligation de fournir de l'eau potable gracieusement ne peut vraisemblablement pas relever de la compétence des communautés relative aux activités et services de médecine préventive et à toute initiative en matière de médecine préventive ⁹, le Conseil d'État n'aperçoit pas quel est le lien direct et suffisant qui existe entre le régime proposé et les compétences fédérales résiduelles en matière de santé publique, comme la réglementation des denrées alimentaires par exemple.

⁶ Note de bas de page 29 de l'avis cité : Arrêt de la Cour constitutionnelle, n° 1/89 du 31 janvier 1989, 8.B.4.

⁷ Doc. parl., Chambre, 2014-15, n° 1255/1, p. 3.

⁸ Ibid., 5.

⁹ Voir par exemple l'avis C.E. 34.339/AV du 29 avril 2003 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 21 novembre 2003 'betreffende het preventieve gezondheidsbeleid', Doc. parl., Parl. fl., 2002-03, n° 1709/1, 149, qui considère que des mesures qui peuvent certes contribuer d'une manière générale à la prévention de maladies ou d'affections, ou qui ont une influence positive sur la santé de l'individu, mais qui sortent du champ des soins de santé ou de la médecine, ne relèvent pas du domaine de la médecine préventive.

5. Force est dès lors de conclure que la proposition de loi est entachée d'un excès de compétence et ne peut par conséquent aboutir.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jeroen VAN NIEUWENHOVE