AD.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
- LEGISLATION - WETGEVING
L

03-02-1984

Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

L. 15.958/8.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 27e december 1983 door de Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste driedagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de kwaliteit van het leidingwater", heeft de 12e januari 1984 het volgend advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à l'Environnement, le 27 décembre 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la qualité de l'eau distribuée par réseau", a donné le 12 janvier 1984 l'avis suivant :

Wegens de korte termijn hem toegemeten door de adviesaanvraag, dient de Raad van State zich te beperken tot de volgende opmerkingen.

Het ontwerp-koninklijk besluit betreffende de kwaliteit van het leidingwater strekt ertoe uitvoering te geven aan de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1980 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (80/778/EEG), richtlijn waaraan, blijkens haar artikel 18, de Lid-Staten moesten voldoen binnen twee jaar te rekenen vanaf de kennisgeving ervan, onder meer door de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden.

Het ontwerp wil daartoe rechtsgrond vinden in de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten.

Tevens wordt verwezen naar artikel 6, § 1, V, 1°, b, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waarin wordt bepaald dat "de technische reglementering inzake drinkwater, met inbegrip van de minimumnormen" niet behoren tot de aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet.

In de mate dat het ontwerp-koninklijk besluit een technische reglementering inzake drinkwater, met inbegrip van de minimumnormen, vaststelt, is de nationale overheid dus bevoegd. Men kan tevens noteren dat voldaan werd aan het vereiste gesteld in artikel 6, § 4, 1°, van de wet van 8 augustus 1980, vermits de Executieven van de drie Gewesten bij dit ontwerp betrokken werden.

.../...

Men kan voorts vaststellen dat in de bijlagen van dit ontwerp-besluit minimumnormen zijn vastgesteld voor een reeks parameters en toegelaten toevoegsels, alsmede een technische reglementering onder meer in bijlage II : "Schema en frequentie van modelanalyses". Op te merken valt echter dat de Nederlandse versie van de bijlagen onvolledig is.

Artikel 1.

De bepalingen van het ontwerp-besluit zijn toepasselijk op het water dat "door middel van een waterleidingsnet wordt geleverd" en bestemd is voor menselijke consumptie. In haar artikel 2 bevat de richtlijn niet een zodanige beperking, zodat andere soorten van water maar eveneens bestemd voor menselijke consumptie, het voorwerp zullen moeten uitmaken van andere bepalingen, behoudens vanzelfsprekend mineraalwater en medicinaal water, die door artikel 4 uit het toepassingsgebied van de richtlijn gesloten zijn. Dezelfde opmerking geldt voor "het water dat door natuurlijke personen voor het gebruik van hun gezin wordt geput", waarop het ontwerp-besluit niet toepasselijk zal zijn hoewel het niet uit het toepassingsgebied van de richtlijn is gesloten.

Het hoeft nauwelijks gezegd te worden dat in de mate dat men aan de richtlijn nog geen gevolg geeft, men de toestand van onwettigheid waarin ons land verkeert, laat voortbestaan : binnen de twee jaar te rekenen vanaf de kennisgeving van de richtlijn, dit wil zeggen vanaf 30 augustus 1980, had ons land de nodige bepalingen niet alleen moeten vaststellen, maar bovendien (zie artikel 18, lid 1, van de richtlijn) moeten doen in werking treden.

.../...

Artikel 2.

De tekst bepaalt : "Behoudens afwijkingen vermeld in artikelen 4, 5 en 6 ...". De vraag rijst of werkelijk de vier onderdelen van artikel 6 zijn bedoeld.

Met betrekking tot artikel 2, 3°, kan de vraag gesteld worden of het voorschrift voldoende precies is bij gebrek aan formulering van criteria ten aanzien van het schadelijk karakter dat de bedoelde stoffen en de concentraten ervan vertonen voor de gezondheid.

Artikel 3.

Dit artikel betreft de toevoegsels en bepaalt in § 3 : "Het gebruik van toevoegsels mag niet tot gevolg hebben dat de in bijlage I van dit besluit vastgestelde maximumwaarden overschreden worden".

De Raad van State meent dat deze bepaling zo moet worden verstaan dat, eensdeels, de toevoegsels in de behandelingsfase enkel mogen toegepast worden voor de in bijlage IV bedoelde "maximum toe te passen dosering" maar dat, anderdeels, de in bijlage I bedoelde maximumnormen niet mogen overschreden worden op het leveringspunt bij de verbruiker. De richtlijn stelt dit met zoveel woorden in artikel 12, lid 2, betreffende de regelmatige controles.

Artikel 4.

Zoals de artikelen 5, 6 en 7 doet dat artikel de vraag rijzen of de nationale overheid dan wel de Gewesten bevoegd zijn voor het uitvoeren van de "technische reglementering", waarvan

de vaststelling, zoals reeds gezegd, blijkens artikel 6, § 1, V, 1°, b, van de bijzondere wet onmiskenbaar nationaal is gebleven. Binnen de hem toegemeten tijd kan de Raad van State zich over deze vraag niet uitspreken. Wat echter in geen geval opgaat, is dat men doet alsof zowel de nationale overheid als de Gewesten ter zake bevoegd zouden zijn of bevoegd zouden kunnen worden gemaakt. Van tweeën een. Ofwel zijn de Gewesten bevoegd, maar dan zijn ze het ten volle, wat bepalingen uitsluit als er voorkomen in artikel 4 en in artikel 7 van het ontwerp, die bevoegdheden toekennen aan de nationale overheid; dan zijn ze het bovendien in volkomen autonomie, wat bepalingen uitsluit als er voorkomen in de artikelen 5, 6 en 7 van het ontwerp, die enerzijds wel bevoegdheid ter zake aan de Gewesten toekennen, maar anderzijds de uitoefening ervan reglementeren. Ofwel zijn de Gewesten niet bevoegd en dan kan de Koning ze ook niet bevoegd maken, wat de evenbedoelde bepalingen van de artikelen 5, 6 en 7 van het ontwerp, waarin dat wel gebeurt, nog eens veroordeelt.

In het tweede lid wordt in een regeling voorzien die op een stilzwijgende afwijking neerkomt. Een zodanige regeling valt moeilijk te verenigen met artikel 9 van de richtlijn, dat de Lid-Staten immers de verplichting oplegt aan de Commissie kennis te geven van hun besluiten tot afwijking en wel onder opgave van de redenen van de afwijking.

Wat dat tweede lid betreft, zou hoe dan ook nader dienen bepaald te worden of de aangevraagde afwijking als toegestaan mag beschouwd worden zo geen antwoord binnen 60 dagen is gegeven. De huidige tekst regelt alleen het geval waarin de termijn met 60 dagen verlengd werd.

.../...

Artikel 5.

De artikelen 9 en 10 van de richtlijn laten de Lid-Staten toe afwijkingen in te voeren ten einde rekening te houden met :

1. a) situaties met betrekking tot de natuurlijke staat en de structuur van de bodem van het gebied waarvan de betreffende voorzieningsbron afhankelijk is;

   b) situaties met betrekking tot uitzonderlijke weerkundige omstandigheden (artikel 9);

2. de noodgevallen (artikel 10).

Elk van deze artikelen schrijft een regeling voor welke eigen is aan de beoogde situaties en een andere voor de bedoelde noodgevallen. Het ontwerp-koninklijk besluit vermengt in artikel 5 noodgevallen met situaties met betrekking tot uitzonderlijke weerkundige omstandigheden. Het dringt zich op zich aan het in de richtlijn gemaakte onderscheid te houden.

Wat betreft de aanwijzing van "het bevoegde ministerie" als overheid belast met het toestaan van afwijkingen en het opleggen aan dit orgaan van de verplichting "de minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort" kennis te geven van zijn besluiten, verwijst de Raad van State naar zijn eerste opmerking bij artikel 4.

Artikel 6.

In de Nederlandse versie van de inleidende volzin en van het derde lid van 2° vervange men het woord "rechtspersonen" door het woord "personen".

Bij 1°, tweede lid, 2°, eerste en tweede lid, 3° en 4° wordt herinnerd aan de eerste opmerking gemaakt bij artikel 4.

Subsidiair, in 1°, eerste lid, de woorden "en van de diensten die onder zijn gezag ressorteren" brengen niets bij, nu de Minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort, genoemd is.

In het laatste lid van 2° dienen de woorden "zonder vooraf te koken" vervangen te worden door de woorden "zonder dat het vooraf gekookt is".

Artikel 6, 3°, ware beter geredigeerd als volgt : "zo vlug mogelijk maatregelen te treffen om de toestand te verhelpen ...".

Artikel 7.

De Raad verwijst naar zijn eerste opmerking bij artikel 4.

Artikel 8.

Deze bepaling is de overschrijving van artikel 11 van de eerdergenoemde richtlijn. Zo mogelijk zou nader gepreciseerd dienen te worden wat moet worden verstaan onder de begrippen "huidige kwaliteit" en "(huidige) verontreiniging van het water".

Artikel 10.

Men stelle het eerste lid onder 1° als volgt : "het koninklijk besluit van 24 april 1965 betreffende het voor de voeding bestemd water, gewijzigd door ... ".

Het tweede lid wordt liefst naar artikel 11 overgebracht, eveneens als tweede lid van dat artikel.

Artikel 11.

Door het besluit in ontwerp pas op 15 juli 1985 in werking te doen treden, wordt gehandeld in strijd met artikel 18, lid 1, van de richtlijn, waarvan de draagwijdte werd toegelicht bij de bespreking van artikel 1 van het ontwerp.

Eu égard au bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat doit limiter son avis aux observations suivantes.

Le projet d'arrêté royal relatif à la qualité de l'eau distribuée par réseau tend à mettre en oeuvre la directive du Conseil des Communautés européennes du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (80/778/CEE), directive à laquelle, en vertu de son article 18, les Etats membres devaient se conformer dans les deux ans de sa notification, notamment en mettant en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires.

Le projet se donne comme fondement légal, à cet effet, la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits.

Il est fait référence, en outre, à l'article 6, § 1er, V, 1°, b, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lequel dispose que "les règlements techniques en matière d'eau potable, en ce compris les normes minimales" ne relèvent pas des matières visées à l'article 107quater de la Constitution.

Dans la mesure où il établit une réglementation technique en matière d'eau potable, en ce compris les normes minimales, le projet d'arrêté royal relève donc de la compétence de l'autorité nationale. On notera en outre qu'il est satisfait au prescrit de l'article 6, § 4, 1°, de la loi du 8 août 1980,

.../...

puisque les Exécutifs des trois Régions ont été associés à l'élaboration du présent projet.

On constatera enfin que les annexes de l'arrêté en projet fixent des normes minimales pour une série de paramètres et d'auxiliaires technologiques autorisés, ainsi qu'une réglementation technique, notamment à l'annexe II : "Modèles et fréquence des analyses types". Il y a lieu de remarquer toutefois que la version néerlandaise des annexes est incomplète.

Article 1er.

Les dispositions de l'arrêté en projet sont applicables à l'eau "distribuée par réseau" et destinée à la consommation humaine. L'article 2 de la directive n'apporte pas une telle restriction. Les autres sortes d'eau également destinées à la consommation humaine devront donc faire l'objet d'autres dispositions, à l'exception bien entendu de l'eau minérale et de l'eau médicinale, que l'article 4 de la directive a exclues du champ d'application de celle-ci. La même observation vaut pour "l'eau puisée par les personnes physiques privées à l'usage de leur ménage", laquelle ne sera pas soumise à l'arrêté en projet, bien qu'elle ne soit pas exclue du champ d'application de la directive.

Il n'est guère besoin de dire que dans la mesure où l'on s'abstient encore d'exécuter la directive, on laisse subsister la situation d'illégalité dans laquelle notre pays se trouve actuellement : c'est dans un délai de deux ans à compter de la notification de la directive, intervenue le 30 août 1980, que notre pays aurait dû non seulement arrêter, mais aussi mettre en vigueur les dispositions nécessaires (v. article 18, paragraphe 1, de la directive).

.../...

Article 2.

Le texte dispose : "Hormis les dérogations prévues aux articles 4, 5 et 6 ...". On peut se demander si l'on vise effectivement les quatre subdivisions de l'article 6.

En ce qui concerne l'article 2, 3°, la question se pose de savoir si la disposition est suffisamment précise, aucun critère n'étant formulé relativement à la nocivité que les substances visées et leurs concentrés présentent pour la santé.

Article 3.

Cet article concerne les auxiliaires technologiques; il dispose en son § 3 : "L'utilisation des auxiliaires technologiques et autres additifs ne peut entraîner un dépassement des concentrations maximales prévues à l'annexe I du présent arrêté".

Le Conseil d'Etat estime que cette disposition doit être comprise de telle sorte que, d'une part, les auxiliaires et additifs ne peuvent être utilisés au cours de la phase de traitement qu'à concurrence de la "dose maximale à mettre en oeuvre" prévue à l'annexe IV, mais que, d'autre part, les normes maximales visées par l'annexe I ne peuvent être dépassées au point de livraison à l'utilisateur. La directive le prévoit expressément à l'article 12, paragraphe 2, en ce qui concerne les contrôles réguliers.

.../...

Article 4.

De même que les articles 5, 6 et 7, cet article soulève la question de savoir si c'est l'autorité nationale ou bien les Régions qui sont compétentes pour exécuter les "règlements techniques" dont l'établissement, ainsi qu'il a déjà été dit, est resté indéniablement de la compétence nationale, comme il ressort de l'article 6, § 1er, V, 1°, b, de la loi spéciale. Le délai qui lui est imparti ne permet pas au Conseil d'Etat de répondre à cette question. Il est toutefois inacceptable, en tout état de cause, que l'on agisse comme si tant l'autorité nationale que les Régions étaient compétentes ou pouvaient être rendues compétentes en la matière. De deux choses, l'une : ou bien les Régions sont compétentes, et dans ce cas elles le sont pleinement, de sorte qu'est exclue l'insertion de dispositions telles que celles qui, à l'article 4 et à l'article 7 du projet, attribuent certains pouvoirs à l'autorité nationale; et elles le sont, de surcroît, en parfaite autonomie, ce qui exclut l'insertion de dispositions comme celles qui, dans les articles 5, 6 et 7 du projet, d'une part, attribuent aux Régions une compétence en cette matière mais, d'autre part, en réglementant l'exercice; ou bien les Régions ne sont pas compétentes et alors il n'appartient pas au Roi de les rendre compétentes, ce qui condamne à nouveau les dispositions précitées des articles 5, 6 et 7 du projet, lesquelles prévoient semblable attribution de compétences.

L'alinéa 2 prévoit une règle qui constitue en fait une dérogation tacite. Une telle règle est difficilement conciliable avec l'article 9 de la directive, qui impose en effet aux Etats membres l'obligation d'informer la Commission des

.../...

dérogations qu'ils ont décidées, et ce en précisant les motifs de ces dérogations.

En ce qui concerne cet alinéa 2, il faudrait de toute façon préciser si, à défaut de réponse dans les 60 jours, la dérogation demandée peut être considérée comme accordée. Le texte actuel règle seulement le cas où le délai a été prolongé de 60 jours.

.../...

Article 5.

Les articles 9 et 10 de la directive autorisent les Etats membres à prévoir des dérogations afin de tenir compte :

1. a) de situations relatives à la nature et à la structure des terrains de l'aire dont est tributaire la ressource considérée;

   b) de situations relatives à des circonstances météorologiques exceptionnelles (article 9);

2. de circonstances accidentelles graves (article 10).

Chacun de ces deux articles prescrit un régime propre aux situations visées et un régime relatif aux circonstances accidentelles graves. L'article 5 de l'arrêté royal en projet confond les cas de circonstances accidentelles graves et les situations relatives à des circonstances météorologiques exceptionnelles. Il importe de s'en tenir à la distinction faite dans la directive.

En ce qui concerne la désignation du "ministère compétent" comme autorité chargée d'accorder des dérogations et l'obligation, imposée à cet organe, d'informer de ses décisions "le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions", le Conseil d'Etat renvoie à la première observation qu'il a formulée au sujet de l'article 4.

Article 6.

Dans la version néerlandaise de la phrase introductive et de l'alinéa 3 du 2°, il y a lieu de remplacer le mot "rechtspersonen" par le mot "personen".

.../...

En ce qui concerne le 1°, alinéa 2, le 2°, alinéas ler et 2, le 3° et le 4°, on se reportera à la première observation faite au sujet de l'article 4.

A titre subsidiaire, on notera qu'au 1°, alinéa ler, les mots "et des services ressortissant à son autorité" n'ajoutent rien, dès lors que l'on a désigné le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions.

Au dernier alinéa du 2°, il y a lieu de remplacer, dans la version néerlandaise, les mots "zonder vooraf te koken" par les mots "zonder dat het vooraf gekookt is".

Le début de l'article 6, 3°, gagnerait à être rédigé comme suit : "de prendre aussitôt que possible des mesures en vue de remédier aux situations qui ....".

Article 7.

Le Conseil d'Etat renvoie à la première observation qu'il a formulée au sujet de l'article 4.

Article 8.

Cette disposition reproduit le texte de l'article 11 de la directive précitée. Il conviendrait, si possible, de préciser ce que recouvrent les notions de "qualité actuelle" et de "pollution (actuelle) des eaux".

Article 10.

Au 1° de l'alinéa ler on écrira : "l'arrêté royal du 24 avril 1965 relatif à l'eau alimentaire, modifié par ...".

Il serait préférable de transférer l'alinéa 2 à l'article 11, dont il deviendrait également l'alinéa 2.

Article 11.

La disposition selon laquelle l'arrêté en projet n'entrerait en vigueur que le 15 juillet 1985, est contraire à l'article 18, paragraphe 1, de la directive, dont la portée a été commentée lors de l'examen de l'article 1er du projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : G. BAETEMAN, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
J. BORRET, conseillers d'Etat,

S. FREDERICQ, assessoren van de afdeling wetgeving,
F. DE KEMPENEER, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : S. VAN AELST, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. BAETEMAN.

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. G. BAETEMAN.

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

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

S. VAN AELST. G. BAETEMAN.