

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 31.421/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 20 maart 2001 door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie b e s t e m d w a t e r d a t i n voedingsmiddeleninrichtingen verpakt wordt of dat voor de fabricage en/of het in de handel brengen van voedingsmiddelen wordt gebruikt", en op 12 oktober 2001 om mededeling van dat advies verzocht binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, heeft op 18 oktober 2001 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 31.421/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 20 mars 2001, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine qui sont conditionnées ou qui sont utilisées dans les établissements alimentaires pour la fabrication et/ou la mise dans le commerce de denrées alimentaires", et invité, le 12 octobre 2001, à lui communiquer cet avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, a donné le 18 octobre 2001 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het spoedeisend karakter gemotiveerd als volgt :

"Le 19 mars 2001, en application de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, était soumis pour avis à la section législative de ce Haut Collège, le projet d'arrêté royal relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine qui sont conditionnées ou qui sont utilisées dans les établissements alimentaires pour la fabrication et/ou la mise dans le commerce de denrées alimentaires. Cet arrêté royal transpose en droit national la partie de la directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine pour laquelle le Ministère de la Santé publique est compétent.

Le 6 avril 2001, la Commission européenne transmettait à la Belgique une mise en demeure sur la directive 98/83/CE pour laquelle le délai de transposition était dépassé.

Le 26 juillet 2001, la Commission des Communautés européennes adressait à la Belgique un avis motivé concernant l'absence de communication des mesures de transposition en droit interne de la directive 98/83/CE. La Belgique est invitée à prendre les mesures requises dans un délai de deux mois.

C'est pourquoi, étant donné l'urgence, il me serait agréable d'obtenir l'avis dans un délai de 3 jours".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt de omzetting in de interne rechtsorde van richtlijn 98/83/EG van de Raad van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water. Deze richtlijn heeft tot doel de volksgezondheid te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van verontreiniging van voor menselijke consumptie bestemd water door ervoor te zorgen dat het gezond en schoon is (artikel 1, lid 2, van de richtlijn).

2. Artikel 1 van het ontwerp bevat de definitie van een aantal begrippen. Zo wordt "water" gedefinieerd als water dat bestemd is voor menselijke consumptie "en dat in voedingsmiddeleninrichtingen voor de fabricage en/of het in de handel brengen van voedingsmiddelen wordt gebruikt of wordt verpakt" (artikel 1, 1°).

Artikel 2 omschrijft het toepassingsgebied van het ontworpen besluit. Daaruit blijkt dat het besluit van toepassing is op water in flessen of recipiënten, bestemd voor verkoop aan de consument (artikel 2, § 1, 1°), en op water dat in voedingsmiddeleninrichtingen gebruikt wordt, met het oog op de fabricage en/of het in de handel brengen van voedingsmiddelen (artikel 2, § 1, 2°). Het ontworpen besluit is ook van toepassing op water uit een tankschip of tankauto, dat aan voedingsmiddeleninrichtingen wordt geleverd (artikel 2, § 1, 3°); het is daarentegen niet van toepassing op de levering van water via een "leidingsnet" (artikel 2, § 2, 1°).

Artikel 3, § 1, bepaalt dat het verboden is voor menselijke consumptie bestemd water te gebruiken dat niet "gezond en zuiver is". Water wordt als "gezond en zuiver" beschouwd, indien het o.m. voldoet aan een aantal minimumvereisten betreffende microbiologische en chemische parameters, opgesomd in de bijlage, punten I en II, bij het ontwerp. Artikel 3, § 2, bepaalt op algemene wijze waaraan de technische hulpmiddelen en andere additieven moeten voldoen, die gebruikt worden voor de behandeling van het water.

Bij artikel 7 wordt aan de exploitant opgelegd om de kwaliteit van het water regelmatig te controleren, volgens methodes bepaald in de punten IV en V van de bijlage. Artikel 8 bepaalt welke herstelmaatregelen de exploitant moet nemen, indien hij vaststelt dat het water niet meer aan de kwaliteitseisen beantwoordt.

Artikel 9 voorziet in de aanpassing van een aantal bestaande koninklijke besluiten.

Artikel 10 regelt de bestraffing van de overtredingen van de bepalingen van het ontworpen besluit.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

Artikel 6, § 1, II, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt dat de gewesten bevoegd zijn, wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft, voor "de waterproductie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering".

De vraag rijst of het voor advies voorgelegde ontwerp geen aangelegenheid beoogt te regelen die tot de bevoegdheid van de gewesten behoort ¹.

De bevoegdheid van de gewesten, wat het waterbeleid betreft, is beperkt tot de aangelegenheden die te maken hebben met de waterproductie en de watervoorziening. Blijkens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 behoort hiertoe o.m. de aangelegenheid die het voorwerp uitmaakt van de wet van 14 augustus 1933 betreffende de bescherming van drinkwater ².

In zoverre een aangelegenheid gekaderd kan worden in het domein van de waterproductie en de watervoorziening, kunnen de gewesten allerlei maatregelen

¹Uit de aan de Raad van State meegedeelde stukken blijkt dat over de omzetting van richtlijn 98/83/EG is beraadslaagd door een werkgroep, samengesteld uit vertegenwoordigers van de federale overheid en van de gewesten. De omzetting van de richtlijn zal gebeuren, deels door de federale overheid, deels door de gewesten.

²Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1980, Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434-1, p. 21.
Uit de bespreking van de rechtsgrond, hierna, zal blijken dat de wet van 14 augustus 1933 gedeeltelijk ook een aangelegenheid regelt, die tot de federale bevoegdheid is blijven behoren.

nemen, en met name "de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater" vaststellen. De federale bevoegdheid voor het vaststellen van de "productnormen" (artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) kan op dit punt dus niet tegengeworpen worden aan de bevoegdheid van de gewesten ³.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit is uitdrukkelijk niet bedoeld om van toepassing te zijn op de levering van water aan voedingsmiddelenbedrijven "via een leidingsnet", voordat enige verwerking of behandeling in het bedrijf plaatsvindt (artikel 2, § 2, 1°). Aldus vermijdt het ontwerp te treden op een domein dat aan de gewesten is voorbehouden.

Het ontwerp is daarentegen wel van toepassing op de verpakking van water, bestemd voor verkoop aan de consument (artikel 2, § 1, 1°), op het gebruik van water in voedingsmiddeleninrichtingen (artikel 2, § 1, 2°), en op de levering van water aan voedingsmiddeleninrichtingen, door middel van een tankschip of een tankauto (artikel 2, § 1, 3°). De bedoelde aspecten van de regeling hebben weliswaar betrekking op de kwaliteit van het drinkwater, doch zijn vreemd aan de waterproductie of de watervoorziening, als bedoeld in artikel 6, § 1, II, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en behoren dus niet tot de bevoegdheden die aan de gewesten zijn overgedragen. De in het ontwerp geregelde aspecten zijn integendeel blijven behoren tot de residuaire bevoegdheid waarover de federale overheid, o.m. op het domein van het water, thans nog beschikt.

De conclusie is dan ook dat de federale overheid bevoegd is om een regeling aan te nemen als bedoeld in het ontwerp.

³Rdpl. de toelichting bij het voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-1, p. 20.

RECHTSGROND

1. Blijkens het eerste lid van de aanhef van het ontwerp van koninklijk besluit, wordt een rechtsgrond gezocht in de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten.

Deze wet, welke een kaderwet is, bepaalt onder meer in haar artikel 2 dat de Koning in het belang van de volksgezondheid regels kan stellen en verbodsmaatregelen kan voorschrijven op de fabricage, de uitvoer en de handel van voedingsmiddelen.

In zoverre het ontwerp bepalingen bevat die gelden voor voedingsmiddelen, inzonderheid andere voedingsmiddelen dan het drinkwater zelf, vinden die aldus inderdaad rechtsgrond in de voornoemde wetsbepaling.

2. In zoverre het ontwerp bepalingen bevat die gelden voor het drinkwater zelf, met name het water in flessen of recipiënten, bestemd voor verkoop aan de consument, zou het op het eerste gezicht eveneens rechtsgrond kunnen vinden in de genoemde wet van 24 januari 1977. Het begrip "voedingsmiddel", gedefinieerd in artikel 1, 1°, van die wet als "ieder product of zelfstandigheid bestemd voor de menselijke voeding, daarin begrepen genotmiddelen, zout, toekruiden", moet immers in beginsel ruim geïnterpreteerd worden ⁴.

De wet van 24 januari 1977 heeft echter de wet van 14 augustus 1933 betreffende de bescherming van drinkwater niet opgeheven, althans niet in zoverre die wet van toepassing is op het eigenlijke drinkwater. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 24 januari 1977 blijkt bovendien dat het uitdrukkelijk niet de bedoeling

⁴"Het betreft in feite ieder product of stof bestemd voor de menselijke voeding. Hierin zijn uiteraard niet begrepen de levende dieren in de fokkerijen, de slachtdieren en de geslachte dieren, de nog niet geplukte of geoogste gewassen, alsmede de gewassen aangewend voor andere doeleinden dan de menselijke voeding" (Parl. St., Kamer, 1974-75, nr. 563-1, p. 3).

was dat die wet, wat het drinkwater betreft, in de plaats zou komen van de wet van 14 augustus 1933 ⁵.

Artikel 1, eerste lid, 1°, van de voornoemde wet van 14 augustus 1933 machtigt de regering (lees : de Koning) om in het belang van de volksgezondheid te regelen : "het opvangen, behandelen, bereiden en over het algemeen al de verrichtingen die de exploitatie van mineraalwater en drinkwater bedraagt".

Die wetsbepaling dient dan ook mede als rechtsgrond van het ontworpen besluit te worden beschouwd, in zoverre dit van toepassing is op de verpakking van voor menselijke consumptie bestemd water.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef dienen de wijzigende wetten te worden vermeld, met name die van 22 maart 1989, 9 februari 1994, 10 december 1997 en 12 augustus 2000 ⁶.

2. Na het eerste lid van de aanhef dient een nieuw lid te worden ingevoegd, waarin verwezen wordt naar de voornoemde wet van 14 augustus 1933.

⁵Zie terzake de memorie van toelichting bij het desbetreffende ontwerp : "In de wet van 14 augustus 1933 betreffende de bescherming van drinkwater, worden alleen deze beschikkingen met betrekking tot limonade opgeheven. De overige beschikkingen van deze wet zijn voldoende algemeen en trouwens onontbeerlijk tot een efficiënte bescherming van waters" (Parl. St., Kamer, 1974-75, nr. 563-1, p. 14). Zie ook de verklaring van de bevoegde minister in de Kamercommissie : "Niet alle voedingswaren zullen onder de toepassing van de nieuwe wet vallen. De wet van 14 augustus 1933 betreffende de bescherming van drinkwater wordt behouden, behalve voor limonades. Deze wet biedt bijzondere mogelijkheden voor de waterwinning, een specifiek probleem dat niet voor andere eetwaren rijst" (Parl. St., Kamer, 1974-75, nr. 563-5, p. 2).

⁶De wijzigingen aangebracht bij twee koninklijke besluiten van 22 februari 2001 zijn nog niet in werking getreden, evenmin als de wijziging bij wet van 4 april 2001. Terecht worden die wijzigingen dan ook niet vermeld.

3. Vermits artikel 9 van het ontwerp voorziet in de wijziging van een aantal koninklijke besluiten, voege men na het tweede lid van de aanhef, dat het derde lid wordt, de volgende leden in :

"Gelet op het koninklijk besluit van 7 mei 1936 betreffende de handel van drankwater, inzonderheid op artikel 5, vervangen bij het koninklijk besluit van 5 juli 1972;

Gelet op het koninklijk besluit van 7 februari 1997 inzake de algemene voedingsmiddelenhygiëne, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 22 december 1997 en 14 juli 1998;

Gelet op het koninklijk besluit van 8 februari 1999 betreffende natuurlijk mineraal water en bronwater;"

4. Ten slotte dient de aanhef nog te worden aangevuld met de volgende leden :

"Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de omstandigheid dat ... (letterlijke overname van de bijzondere motivering zoals ze voorkomt in de adviesaanvraag);

Gelet op advies 31.421/3 van de Raad van State, gegeven op 18 oktober 2001, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 1

In 1° wordt een definitie gegeven van het begrip "voor menselijke consumptie bestemd water, hierna «water» genoemd".

Uit het ontwerp blijkt dat het begrip "water" op sommige plaatsen ook gebruikt wordt in een ruimere zin, met name niet beperkt tot water dat voor menselijke consumptie bestemd is (zie bijvoorbeeld artikel 2, § 2). Bovendien wordt soms de term "voor menselijke consumptie bestemd water" gebruikt, en niet de term "water" (zie bijvoorbeeld artikel 3, §§ 1 en 2).

De bepalingen van het ontwerp dienen op de definitie te worden afgestemd, om verwarring bij de toepassing van het ontworpen besluit te vermijden.

Artikel 3

1. De Nederlandse en de Franse tekst van paragraaf 1, eerste lid, stemmen niet helemaal overeen ("voor menselijke consumptie water ... gebruiken"/"utiliser de l'eau destinée à la consommation"). Allicht moet in de Nederlandse tekst worden geschreven : "voor menselijke consumptie bestemd water ... gebruiken".

2. Het is niet duidelijk wat met paragraaf 2 wordt bedoeld. Er zou minstens gepreciseerd moeten worden op grond van welke regeling de "toelating", bedoeld in die paragraaf, verkregen wordt.

Artikel 7

1. Gelet op de algemene bewoordingen van artikel 7, eerste lid, van voornoemde richtlijn 98/83/EG, mag het voorschrift van artikel 7, § 1, van het ontwerp niet beperkt worden tot "de uitbater van een voedingsmiddeleninrichting". Ook de "uitbater van de inrichting die flessen of recipiënten bestemd voor de verkoop aan de consument verpakt" dient hier vermeld te worden.

.../...

2. Luidens artikel 7, § 3, van het ontwerp worden, indien nodig, de plaatsen van monsterneming door de uitbater bepaald, die voldoen aan de desbetreffende eisen van de bijlage, punt IV.

Die bepaling is in tegenspraak met artikel 6 van het ontwerp waarin de plaatsen worden gelokaliseerd waarop de in de bijlage, punten I en II, opgenomen parameters moeten worden nageleefd.

Bovendien bepaalt artikel 7, lid 3, van richtlijn 98/83/EG dat de plaatsen van monsterneming worden bepaald "door de bevoegde autoriteiten", niet door de exploitanten.

3. Artikel 7, lid 5, b), van de voornoemde richtlijn bepaalt dat de lidstaten die een alternatieve methode hanteren, de Commissie alle relevante inlichtingen over deze methode en de gelijkwaardigheid ervan moeten verstrekken.

Artikel 7, § 4, tweede lid, van het ontwerp voorziet in de mogelijkheid voor een laboratorium om een andere methode te gebruiken dan die welke beschreven wordt in de bijlage, punt V, 1, bij het ontwerp. Aan het laboratorium wordt in dat geval wel de verplichting opgelegd om aan te tonen dat de verkregen resultaten minstens even betrouwbaar zijn als die van de in de bijlage beschreven methoden, doch er wordt aan het laboratorium geen verplichting opgelegd om dat bewijs door middel van stukken te leveren.

De vraag rijst dan ook of de ontworpen bepaling zal volstaan voor de nakoming van de aan de lidstaten t.a.v. de Commissie opgelegde verplichting.

Artikel 8

1. In de Nederlandse tekst van paragraaf 1 schrijve men "aan de uitvoering ervan" in plaats van "aan de uitvoer ervan".

2. Voor de gevallen bedoeld in artikel 8, lid 3 en lid 7, van de voornoemde richtlijn is voorzien in een verplichting om de verbruikers te informeren over de vastgestelde tekortkomingen en over de herstelmaatregelen die zijn genomen.

Deze verplichting wordt niet omgezet in het ontwerp.

De bepalingen van artikel 8, §§ 2 en 3, dienen op dit punt te worden aangevuld.

Bijlage

Punt IV, 3, van de bijlage bij het ontwerp beoogt de omzetting van bijlage II, tabel B1, bij richtlijn 98/83/EG.

Anders dan in de eerste volzin van de genoemde tabel B1, wordt in punt IV, 3, van de bijlage bij het ontwerp echter niet bepaald op welke plaatsen een aantal monsters moet worden genomen. Het verdient aanbeveling de bijlage op dit punt te preciseren, door te verwijzen naar de plaatsen vermeld in artikel 6 van het ontwerp.

Slotopmerking

Artikel 10 van richtlijn 98/83/EG bevat bepalingen i.v.m. het gebruik van bepaalde stoffen en materialen bij de bereiding of de distributie van water dat voor menselijke consumptie bestemd is.

Die bepaling lijkt niet te worden omgezet.

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

"Le 19 mars 2001, en application de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, était soumis pour avis à la section législative de ce Haut Collège, le projet d'arrêté royal relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine qui sont conditionnées ou qui sont utilisées dans les établissements alimentaires pour la fabrication et/ou la mise dans le commerce de denrées alimentaires. Cet arrêté royal transpose en droit national la partie de la directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine pour laquelle le Ministère de la Santé publique est compétent.

Le 6 avril 2001, la Commission européenne transmettait à la Belgique une mise en demeure sur la directive 98/83/CE pour laquelle le délai de transposition était dépassé.

Le 26 juillet 2001, la Commission des Communautés européennes adressait à la Belgique un avis motivé concernant l'absence de communication des mesures de transposition en droit interne de la directive 98/83/CE. La Belgique est invitée à prendre les mesures requises dans un délai de deux mois.

C'est pourquoi, étant donné l'urgence, il me serait agréable d'obtenir l'avis dans un délai de 3 jours".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

.../...

PORTEE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis tend à transposer dans l'ordre juridique interne la directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. Cette directive a pour objectif de protéger la santé des personnes des effets néfastes de la contamination des eaux destinées à la consommation humaine en garantissant la salubrité et la propreté de celles-ci (article 1, paragraphe 2, de la directive).

2. L'article 1^{er} du projet définit un certain nombre de notions. Ainsi les "eaux" sont-elles définies comme les eaux destinées à la consommation humaine "qui sont conditionnées ou utilisées dans les établissements alimentaires pour la fabrication et/ou la mise dans le commerce de denrées alimentaires" (article 1^{er}, 1°).

L'article 2 définit le champ d'application de l'arrêté en projet. Il en résulte que l'arrêté s'applique aux eaux en bouteille ou dans des conteneurs destinés à la vente au consommateur (article 2, § 1^{er}, 1°), et aux eaux utilisées dans les établissements alimentaires pour la fabrication et/ou la mise dans le commerce de denrées alimentaires (article 2, § 1^{er}, 2°). L'arrêté en projet est en outre applicable aux eaux fournies à un établissement alimentaire à partir d'un camion-citerne ou d'un bateau-citerne (article 2, § 1^{er}, 3°); les eaux fournies à partir d'un "réseau de distribution" ne sont par contre pas soumises à son application (article 2, § 2, 1°).

L'article 3, § 1^{er}, prévoit qu'il est interdit d'utiliser de l'eau destinée à la consommation humaine qui n'est pas "salubre et propre". Les eaux sont réputées "salubres et propres" lorsqu'elles sont notamment conformes à un certain nombre d'exigences minimales concernant les paramètres microbiologiques et chimiques, dont la liste figure aux points I et II de l'annexe du projet. L'article 3, § 2, fixe les critères généraux que doivent remplir les auxiliaires technologiques et autres additifs pouvant être utilisés dans les traitements de l'eau.

L'article 7 impose à l'exploitant de s'assurer qu'un contrôle régulier de la qualité des eaux est effectué conformément aux méthodes indiquées aux points IV et V de l'annexe. L'article 8 fixe les mesures correctives que l'exploitant doit prendre lorsqu'il constate que l'eau ne répond plus aux critères de qualité.

.../...

L'article 9 prévoit d'adapter un certain nombre d'arrêtés royaux existants.

L'article 10 règle la pénalisation des infractions aux dispositions de l'arrêté en projet.

COMPETENCE DE L'AUTORITE FEDERALE

L'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles prévoit qu'en ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau, "la protection et la distribution d'eau, en ce compris la réglementation technique relative à la qualité de l'eau potable, l'épuration des eaux usées et l'égouttage" relève de la compétence des régions.

La question se pose de savoir si le projet soumis pour avis n'a pas pour objet de réglementer une matière relevant de la compétence des régions ¹.

Pour ce qui concerne la politique de l'eau, la compétence des régions se limite aux matières relatives à la production et à la distribution d'eau. Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980, l'objet de la loi du 14 août 1933 concernant la protection des eaux de boisson fait partie des matières en question ².

Dans la mesure où une matière peut s'inscrire dans le domaine de la production et de la distribution d'eau, les régions ont le pouvoir de prendre diverses

1

Les documents transmis au Conseil d'Etat montrent que la transposition de la directive 98/83/CE a fait l'objet d'une délibération au sein d'un groupe de travail composé de représentants de l'autorité fédérale et des régions. La transposition de la directive s'opèrera en partie au niveau fédéral et en partie au niveau régional.

2

Exposé des motifs du projet dont est issue la loi spéciale du 8 août 1980, Doc. parl., Sénat, 1979-80, n° 434-1, p. 21.

L'analyse du fondement légal, ci-après, montrera que la loi du 14 août 1933 règle également en partie une matière qui est demeurée dans la sphère de compétences de l'Etat fédéral.

mesures, et en particulier de fixer "la réglementation technique relative à la qualité de l'eau potable". Par conséquent, la compétence fédérale relative à l'établissement de "normes de produits" (article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980) n'est en l'occurrence pas opposable à la compétence des régions ³.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis n'a manifestement pas pour objectif de s'appliquer à la fourniture d'eau aux établissements alimentaires "à partir d'un réseau de distribution" avant que la moindre manipulation ou le moindre traitement ait eu lieu dans l'établissement (article 2, § 2, 1°). Le projet évite ainsi d'empiéter sur un domaine réservé aux régions.

Sont par contre régis par le projet, le conditionnement des eaux destinées à la vente au consommateur (article 2, § 1^{er}, 1°), l'utilisation des eaux dans les établissements alimentaires (article 2, § 1^{er}, 2°), de même que la distribution d'eau à des établissements alimentaires au moyen d'un camion-citerne ou d'un bateau-citerne (article 2, § 1^{er}, 3°). Si ces aspects de la réglementation concernent effectivement la qualité de l'eau de boisson, ils n'ont par contre aucun rapport avec la production ou la distribution d'eau visées à l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 et ne relèvent donc pas des compétences transférées aux régions. Les aspects réglés par le projet sont au contraire demeurés de la compétence résiduelle dont le pouvoir fédéral dispose toujours à l'heure actuelle, notamment dans le domaine des eaux.

Force est dès lors de conclure que l'autorité fédérale est habilitée à adopter des règles du type de celles figurant dans le projet.

FONDEMENT LEGAL

1. Selon le premier alinéa du préambule du projet d'arrêté royal, le fondement légal doit se rechercher dans 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.

3

Voir les développements de la proposition dont est issue la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558-1, p. 20.

La loi précitée, qui est une loi-cadre, prévoit notamment en son article 2 que, dans l'intérêt de la santé publique, le Roi peut réglementer et interdire la fabrication, l'exportation et le commerce de denrées alimentaires.

Dans la mesure où le projet comporte des dispositions applicables aux denrées alimentaires, notamment aux denrées alimentaires autres que les eaux de boisson proprement dites, ces dispositions puisent effectivement leur fondement légal dans la disposition législative susmentionnée.

2. En tant qu'il comporte des dispositions applicables aux eaux de boisson proprement dites, notamment les eaux qui sont mises en bouteille ou dans des conteneurs destinés à la vente au consommateur, le projet pourrait à première vue tenir également son fondement légal de la loi du 24 janvier 1977 précitée. En principe, la notion de "denrée alimentaire" définie à l'article 1^{er}, 1°, de cette loi, comme "tout produit ou substance destinés à l'alimentation humaine, y compris les produits toniques, le sel, les produits condimentaires" doit en effet s'interpréter de manière extensive⁴.

Or, la loi du 24 janvier 1977 n'a pas abrogé la loi du 14 août 1933 concernant la protection des eaux de boisson, du moins pas en tant qu'elle s'applique aux eaux de boisson proprement dites. Les travaux préparatoires de la loi du 24 janvier 1977 indiquent par ailleurs qu'il n'était manifestement pas l'intention de remplacer la loi du 14 août 1933 par la loi précitée en ce qui concerne les eaux de boisson⁵.

4

"Il s'agit en fait de tout produit ou substance destinés à l'alimentation humaine. Ne sont toutefois pas inclus dans cette définition les animaux vivants sur les lieux d'élevage, les animaux d'abattage et les animaux abattus, les végétaux non encore cueillis ou récoltés, ainsi que les végétaux utilisés à d'autres fins que l'alimentation humaine" (Doc. parl., Chambre, 1974-75, n° 563-1, p. 3).

5

Voir, à ce propos, l'exposé des motifs du projet en question : "Dans la loi du 14 août 1933 concernant la protection des eaux de boisson, les seules dispositions concernant la limonade sont abrogées. Les autres dispositions de cette loi sont suffisamment générales et d'ailleurs indispensables pour assurer une protection efficace de la potabilité des eaux de boisson" (Doc. parl., Chambre, 1974-75, n° 563-1, p. 14). Voir également la déclaration du ministre compétent en Commission de la Chambre : "Toutes les denrées alimentaires ne seront pas régies par la nouvelle loi. La loi du 14 août 1933

L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 14 août 1933 précitée autorise le gouvernement (lire : le Roi) à réglementer "le captage, le traitement, la préparation et, en général, toutes les opérations que comporte l'exploitation des eaux minérales et des eaux de boisson".

Cette disposition législative doit par conséquent être considérée comme participant au fondement légal à l'arrêté en projet en tant qu'il s'applique au conditionnement des eaux destinées à la consommation humaine.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

1. Dans le premier alinéa du préambule, il y a lieu de mentionner les lois modificatives, à savoir celles des 22 mars 1989, 9 février 1994, 10 décembre 1997 et 12 août 2000 ⁶.

2. A la suite du premier alinéa du préambule, il y a lieu d'insérer un nouvel alinéa se référant à la loi précitée du 14 août 1933.

3. Dès lors que l'article 9 du projet prévoit de modifier un certain nombre d'arrêtés royaux, on insérera les alinéas suivants à la suite du deuxième alinéa du préambule, qui devient le troisième alinéa :

"Vu l'arrêté royal du 7 mai 1936 relatif au commerce des eaux de boisson, notamment l'article 5, remplacé par l'arrêté royal du 5 juillet 1972;

relative à la protection des eaux de boisson est maintenue, sauf pour les limonades. Cette loi offre des possibilités spéciales en ce qui concerne le captage des eaux, problème spécifique qui ne se pose pas pour les autres denrées consommables" (Doc. parl., Chambre, 1974-75, n° 563-5, p. 2).

6

Les modifications apportées par deux arrêtés royaux du 22 février 2001 ne sont pas encore entrées en vigueur, pas plus que la modification apportée par la loi du 4 avril 2001. C'est à juste titre, dès lors, que ces modifications ne sont pas mentionnées.

.../...

Vu l'arrêté royal du 7 février 1997 relatif à l'hygiène générale des denrées alimentaires, modifié par les arrêtés royaux des 22 décembre 1997 et 14 juillet 1998;

Vu l'arrêté royal du 8 février 1999 concernant les eaux minérales naturelles et les eaux de source;"

4. Enfin, le préambule sera encore complété par les alinéas suivants :

"Vu l'urgence motivée par ... (reproduction textuelle de la motivation figurant dans la demande d'avis);

Vu l'avis 31.421/3 du Conseil d'Etat, donné le 18 octobre 2001, en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

Article 1^{er}

Le 1° définit la notion d'"eaux destinées à la consommation humaine, ci-après dénommées «eaux»".

Il résulte du projet que la notion d'"eaux" est également employée dans un sens plus large à certains endroits, à savoir qu'elle ne se limite pas aux eaux destinées à la consommation humaine (voir, par exemple, l'article 2, § 2). En outre, le texte utilise parfois les termes "eau destinée à la consommation humaine" au lieu du terme "eaux" (voir, par exemple, l'article 3, §§ 1^{er} et 2).

Les dispositions du projet doivent concorder avec la définition afin d'éviter toute confusion lors de l'application de l'arrêté en projet.

Article 3

1. La concordance entre le texte français et le texte néerlandais du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, n'est pas parfaite ("utiliser de l'eau destinée à la consommation"/"voor menselijke consumptie water ... gebruiken"). Sans doute faut-il lire dans le texte néerlandais : "voor menselijke consumptie bestemd water ... gebruiken".

.../...

2. L'objet du paragraphe 2 n'est pas clair. Il y aurait lieu au moins de préciser sur la base de quelle réglementation est délivrée l'"autorisation" visée dans ce paragraphe.

Article 7

1. Vu la formulation générale de l'article 7, paragraphe 1, de la directive 98/83/CE précitée, la prescription de l'article 7, § 1er, du projet ne peut pas se limiter à "l'exploitant d'un établissement alimentaire". Il y a lieu de mentionner également en l'occurrence "l'exploitant d'un établissement conditionnant des bouteilles ou des conteneurs destinés à la vente au consommateur".

2. Selon l'article 7, § 3, du projet, l'exploitant détermine si nécessaire les points d'échantillonnage qui sont conformes aux exigences pertinentes prévues à l'annexe, point IV.

Cette disposition contredit l'article 6 du projet qui localise les endroits où les paramètres figurant aux points I et II de l'annexe doivent être respectés.

En outre, l'article 7, paragraphe 3, de la directive 98/83/CE, dispose que les points d'échantillonnage sont déterminés "par les autorités compétentes", et non pas par les exploitants.

3. L'article 7, paragraphe 5, b), de la directive précitée dispose que les Etats membres qui recourent à d'autres méthodes communiquent à la Commission toutes les informations pertinentes concernant ces méthodes et leur équivalence.

L'article 7, § 4, alinéa 2, du projet prévoit la possibilité pour un laboratoire d'utiliser des méthodes autres que celles spécifiées à l'annexe, point V, 1, du projet. Toutefois, dans ce cas, le laboratoire doit démontrer que les résultats obtenus sont au moins aussi fiables que ceux obtenus par les méthodes définies dans l'annexe, mais il n'a pas l'obligation d'apporter cette preuve à l'appui de documents.

La question se pose dès lors de savoir si la disposition en projet suffira pour respecter l'obligation imposée aux Etats membres à l'égard de la Commission.

Article 8

1. Dans le texte néerlandais du paragraphe 1er, on écrira "aan de uitvoering ervan" au lieu de "aan de uitvoer ervan".

2. Pour les cas visés à l'article 8, paragraphes 3 et 7, de la directive précitée, il y a obligation d'informer le consommateur des manquements constatés et des mesures correctives qui ont été prises.

Cette obligation n'est pas transposée dans le projet.

Il y a lieu de compléter les dispositions de l'article 8, §§ 2 et 3, à cet égard.

Annexe

Le point IV, 3, de l'annexe du projet entend transposer l'annexe II, tableau B1, de la directive 98/83/CE.

Toutefois, contrairement à la première phrase du tableau B1 précité, le point IV, 3, de l'annexe du projet, ne précise pas à quels points un certain nombre d'échantillons doivent être prélevés. Il est recommandé de préciser l'annexe à cet égard en se référant aux points mentionnés à l'article 6 du projet.

Observation finale

L'article 10 de la directive 98/83/CE comprend des dispositions concernant l'utilisation de certaines substances ou de certains matériaux pour la préparation ou la distribution des eaux destinées à la consommation humaine.

Cette disposition ne semble pas avoir été transposée.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

H. COUSY,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

eerste voorzitter,
premier président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessor van de afdeling wetgeving,
assesseur de la section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D. ALBRECHT.

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme K. BAMS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER