



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 59.022/3
van 29 maart 2016

avis 59.022/3
du 29 mars 2016

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
bescherming van de
volksgezondheid tegen
radioactieve stoffen in voor
menselijke consumptie
bestemd water'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la protection de la santé de la
population en ce qui concerne
les substances radioactives
dans les eaux destinées à la
consommation humaine'

Op 25 februari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de bescherming van de volksgezondheid tegen radioactieve stoffen in voor menselijke consumptie bestemd water’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 22 maart 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 maart 2016.

*

Le 25 février 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif à la protection de la santé de la population en ce qui concerne les substances radioactives dans les eaux destinées à la consommation humaine’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 22 mars 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 mars 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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot de – laattijdige¹ – gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2013/51/EURATOM van de Raad van 22 oktober 2013 ‘tot vaststelling van voorschriften voor de bescherming van de volksgezondheid tegen radioactieve stoffen in voor menselijke consumptie bestemd water’.

Hoofdstuk I van het ontwerp bevat de omzettingsbepaling (artikel 1), een aantal definities (artikel 2) en de regeling van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling (artikel 3).

Hoofdstuk II bevat bepalingen met betrekking tot de radiologische kwaliteit van het voor menselijke consumptie bestemd water. De parameterwaarden voor de radiologische controle worden vastgesteld (artikel 4). De leveranciers moeten deze parameterwaarden naleven en moeten de naleving ervan opvolgen aan de hand van een zelfcontroleprogramma waarvan de nadere voorschriften en de frequentie worden bepaald, alsook de omvang van de herbemonstering in geval van overschrijding van een parameterwaarde (artikelen 5 en 9, § 2, alsook de bijlagen 1 en 2). De inhoud van het zelfcontroledossier en de bezorging van de analyses aan een erkend laboratorium worden geregeld (artikel 6), alsook de rapportering van de analyseresultaten aan het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: het Agentschap) (artikel 7). Het Agentschap kan zelf analyses uitvoeren op kosten van de leveranciers (artikel 8) en kan een aantal technische voorschriften vaststellen met betrekking tot de bemonstering en analyses (artikel 9, § 1).

Hoofdstuk III heeft betrekking op de laboratoria, die erkend moeten zijn door het Agentschap op grond van criteria en volgens een procedure die door het Agentschap worden vastgesteld. Er wordt ook voorzien in een beroepsprocedure bij de minister bevoegd voor binnenlandse zaken (artikel 10). Er worden verscheidene verplichtingen opgelegd aan de laboratoria met betrekking tot de uitvoering van de analyses en de deelname aan tests, audits en opleidingen (artikel 11). Er wordt ook voorzien in controles door het Agentschap en in de mogelijkheid van opschorting of opheffing van de erkenning (artikel 12).

Hoofdstuk IV heeft betrekking op de corrigerende maatregelen die de leverancier moet treffen in geval van overschrijding van de parameterwaarden. De leverancier moet het Agentschap binnen vierentwintig uur op de hoogte brengen en moet in afwachting van een risicobeoordeling door het Agentschap doeltreffende corrigerende maatregelen nemen, die gevolgd worden door wekelijkse monsternemingen en analyses (artikel 13). Indien de

¹ Overeenkomstig artikel 8 van de richtlijn moest hij uiterlijk zijn omgezet op 28 november 2015.

corrigerende maatregelen niet volstaan, kan het Agentschap het gebruik van water voor menselijke consumptie verbieden of beperken totdat is aangetoond dat er geen gevaar meer is voor de volksgezondheid (artikel 14).

Hoofdstuk V bevat de verplichting om de consumenten op de hoogte te brengen van de risico's en van de getroffen maatregelen (artikel 15).

Hoofdstuk VI bevat de slotbepalingen, waaronder de regeling van de inwerkingtreding van het te nemen besluit op de eerste dag van de maand na afloop van een termijn van tien dagen volgend op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van de artikelen 5, § 2, en 6, § 2, die in werking treden zes maanden na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

3.1. Blijkens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit gezocht in de artikelen 3, 21 en 26 van de wet van 15 april 1994 'betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle'. De gemachtigde verstrekke daarover de volgende toelichting:

"Artikel 3 van de FANC-Wet vormt de basis rechtsgrond voor de bepalingen van het koninklijk besluit.

De artikel 21 en 26 van de FANC-Wet dienen te worden samen gelezen met artikel 108 van de Grondwet. In deze artikelen wordt de missie van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle nader toegelicht die samenhangt met de omzetting van de voorliggende richtlijn. Specifiek artikel 21 voorziet de toezichtsbevoegdheid van het Agentschap op de radioactiviteit in water. Artikel 26 legt de informatieverplichting op aan het Agentschap.

Deze werkwijze is vergelijkbaar aan deze gebruikt bij het koninklijk besluit van 14 oktober 2011 betreffende het opsporen van radioactieve stoffen in bepaalde materiaal- en afvalstromen, en betreffende het beheer van weesbrongevoelige inrichtingen. Dit koninklijk besluit vindt zijn rechtsgrond in de artikelen 3, 14bis en 15 van de FANC-Wet in samenhang met artikel 108 van de Grondwet."

3.2. Artikel 3 van de wet van 15 april 1994 biedt de rechtsgrond voor alle bepalingen van het ontworpen besluit die rechtstreeks betrekking hebben op het beschermen van de bevolking tegen de gevaren van ioniserende straling door het opleggen van voorwaarden verbonden aan het invoeren, het uitvoeren, het produceren, het vervaardigen, het bezit, het vervoeren, het doorvoeren, het te koop aanbieden, het verkopen, het afstand doen onder bezwarende titel of om niet, het verdelen en het gebruiken met commercieel, industrieel, wetenschappelijk, medisch of enig ander oogmerk, van voor menselijke consumptie bestemd water. De bepalingen van de hoofdstukken II en IV van het ontworpen besluit vinden dan ook in beginsel rechtsgrond in deze wetsbepaling.

3.3. In zoverre in het ontwerp bepaalde taken worden toevertrouwd aan het Agentschap, kan ervoor worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met de artikelen 14, 14bis en 21 (aanvullend voor de hoofdstukken II en IV van het ontworpen besluit) en artikel 26 (specifiek voor hoofdstuk V van het ontworpen besluit) van de wet van 15 april 1994.

3.4. Hoofdstuk III van het ontworpen besluit, dat betrekking heeft op de erkenning van de laboratoria die belast worden met de radiologische controle van voor menselijke consumptie geschikt water, kan evenwel geen rechtsgrond vinden in artikel 3 van de wet van 15 april 1994, aangezien de handelingen die die laboratoria uitvoeren, geen verband houden met de handelingen die vermeld worden in die wetsbepaling.

Aangezien de erkenning van de laboratoria gebeurt door het Agentschap, moet nog worden nagegaan of de rechtsgrond voor hoofdstuk III kan worden gevonden in een van de bepalingen van de wet van 15 april 1994 die uiteenlopende bevoegdheden aan het Agentschap toekennen. Dat blijkt echter niet het geval te zijn.

Het door de gemachtigde aangehaalde artikel 21 van de wet van 15 april 1994 betreft het toezicht door het Agentschap op de radioactiviteit over het hele grondgebied, waarvoor het Agentschap een beroep kan doen op bevoegde openbare en particuliere instellingen. Nog afgezien van het gegeven dat de analyses door de laboratoria gebeuren op vraag van de leveranciers en niet rechtstreeks op vraag van het Agentschap, kan op die bepaling, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid, niet worden gesteund voor een erkenningsregeling voor die laboratoria.²

Ook op de andere door de gemachtigde aangehaalde wetsbepaling, namelijk artikel 26 van de wet van 15 april 1994, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid, kan niet worden gesteund, aangezien die bepaling zelfs geen betrekking heeft op enige vorm van toezicht of analyse.

Evenmin kan worden gesteund op de artikelen 14*bis* en 15 van dezelfde wet, aangezien die bepalingen weliswaar betrekking hebben op toezicht, controles en inspecties, maar steeds door het Agentschap en niet door derden.

Ten slotte kan er ook niet worden gesteund op de artikelen 28 en 29 van dezelfde wet, die volgens de gemachtigde specifiek betrekking hebben op de bestendige controle van de goede uitvoering van de opdrachten toebedeeld aan de dienst voor fysische controle die de bedrijfsleider moet oprichten, op de oplevering van de nieuwe installaties, alsook op de goedkeuring van bepaalde beslissingen van de dienst voor fysische controle. Deze opdrachten hebben geen band met de ontworpen regeling.

De conclusie is dat er geen rechtsgrond voorhanden is voor hoofdstuk III van het ontworpen besluit, dat in zijn huidige vorm dan ook geen doorgang kan vinden. Dit neemt niet weg dat de leveranciers een beroep kunnen doen op laboratoria voor de analyses (en dat zij daartoe kunnen worden verplicht) en dat het Agentschap die laboratoria kan controleren,³ maar

² De gemachtigde verwees in dit verband naar artikel 30.6 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 ‘houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen’, waarin is voorzien in de erkenning van dosimetrische diensten door het Agentschap. Nog afgezien van het gegeven dat de laboratoria in de ontworpen regeling een veel meer prominente rol spelen dan de zeer summiere regeling inzake de dosimetrische diensten in het betrokken besluit, neemt de Raad van State in dit geval effectief een ander standpunt in dan hetgeen hij impliciet zou hebben ingenomen in zijn advies over dat besluit.

³ Zoals ook vereist wordt bij artikel 6, lid 3, van richtlijn 2013/51/EURATOM. Voor een dergelijke toezichtsregeling zou kunnen worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met de artikelen 14 en 14*bis* van de wet van 15 april 1994.

een erkenningsregeling voor deze laboratoria is niet mogelijk, tenzij indien daarvoor alsnog een uitdrukkelijke rechtsgrond wordt gecreëerd.⁴

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. (Gedeeltelijke) omzetting van richtlijn 2013/51/EURATOM

4. Naast de opmerking die de Europese Commissie reeds blijkt te hebben geformuleerd bij de ontworpen gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2013/51/EURATOM (hierna: de richtlijn), en die blijkbaar door de stellers van het ontwerp ter harte is genomen, heeft de Raad van State nog enkele opmerkingen hierover.

4.1. Artikel 5, lid 3, van de richtlijn schrijft voor dat de definitie van de punten waar aan de parameterwaarden moet zijn voldaan, de keuze van een punt van monsterneming onverlet laat. Dit laatste punt kan elk punt in het leveringsgebied of in de behandelingsinstallatie zijn, op voorwaarde dat de concentratiewaarde niet negatief verandert tussen het punt van monsterneming en het punt waar aan de parameterwaarden moet worden voldaan. Deze bepaling zou zijn omgezet door de combinatie van de artikelen 2, § 1, 4° en 10°, en 5, § 2, derde lid, van het ontwerp. Dit is een ondoorzichtige en bovendien onnauwkeurige⁵ omzetting van deze richtlijn bepaling.

Het verdient dan ook aanbeveling om een enkele bepaling uit te werken die nauwer aansluit bij de voormelde richtlijn bepaling.

4.2. In het verslag aan de Koning wordt uiteengezet dat met de term “voor menselijke consumptie bestemd water”, die wordt gedefinieerd in artikel 2, § 1, 1°, van het ontwerp,⁶ wordt bedoeld “water dat niet eerder is gecontroleerd stroomopwaarts (dus enkel grondwater en oppervlaktewater) of wordt gebruikt in de producten zelf, als spoelmiddel/ijs/stoom in contact met de producten, of als spoelwater voor de reiniging van oppervlakken”. Die toelichting spoort helemaal niet met de voormelde definitie en kan aanleiding geven tot verwarring aangezien het verslag aan de Koning samen met het te nemen besluit wordt bekendgemaakt. Ze moet bijgevolg worden weggelaten of afgestemd op de definitie in de richtlijn en in het ontwerp.

4.3. Artikel 7, lid 3, b), van de richtlijn wordt slechts gedeeltelijk omgezet bij artikel 15 van het ontwerp. Onderdeel ii) van deze richtlijn bepaling moet ook worden omgezet.

⁴ Indien een dergelijke erkenningsregeling doorgang zou vinden na de creatie van een rechtsgrond, zal een dergelijke regeling overigens ook moeten worden getoetst aan richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’, die in dit geval toepasselijk lijkt te zijn.

⁵ Zo zou uit de definitie van de term “leveringsgebied” in artikel 2, 10°, van het ontwerp kunnen worden afgeleid dat de concentratiewaarde de omvang van dit leveringsgebied bepaalt, hetgeen niet de bedoeling kan zijn.

⁶ Zie evenwel opmerking 10.

B. Delegaties van verordenende bevoegdheid aan het Agentschap

5. Bij de artikelen 7 en 9, § 1, van het ontwerp worden verordenende bevoegdheden opgedragen aan het Agentschap.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en voor zover zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

Rekening houdende met het ontwerpbesluit van het Agentschap dat in het dossier is opgenomen, lijken de voormelde ontworpen delegaties wel te voldoen aan deze voorwaarden.⁷

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In de aanhef moet (in een nieuw toe te voegen eerste lid) melding worden gemaakt van artikel 108 van de Grondwet (zie opmerking 3.3) en moet in het huidige eerste lid bijkomend worden verwezen naar de artikelen 14 en 14*bis* van de wet van 15 april 1994.

7. De overweging in het huidige tweede lid van de aanhef moet vlak voor de voordrachtformule worden opgenomen (na de vermelding van het advies van de Raad van State).

Artikel 1

8. In artikel 1 van het ontwerp moet gewag worden gemaakt van de “*gedeeltelijke omzetting*” van richtlijn 2013/51/EURATOM. Bovendien moeten de woorden “van de Europese Gemeenschappen” worden weggelaten.

Artikel 2

9. In artikel 2 van het ontwerp moet de vermelding “§1” worden weggelaten, aangezien er geen paragraaf 2 in voorkomt.

⁷ Indien de Raad van State niet zou hebben geconcludeerd tot het ontbreken van rechtsgrond voor hoofdstuk III van het ontwerp (zie opmerking 3.4), zou hij daar anders over hebben geoordeeld voor artikel 10, § 2, van het ontwerp, dat een verregaande delegatie van reglementaire bevoegdheid bevat aan het Agentschap inzake de erkenningscriteria en de erkenningsmodaliteiten (lees: de erkenningsprocedure) voor de laboratoria.

10. De Nederlandse tekst van artikel 2, 1°, b), van het ontwerp is een herhaling van hetgeen in de bepaling onder a) wordt vermeld en stemt dus niet overeen met de Franse tekst van de bepaling onder b). Dit moet worden verholpen.

Artikel 5

11. In de Franse tekst van artikel 5 van het ontwerp ontbreekt het paragraafteken in paragraaf 4.

*

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 juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis vise la transposition partielle – tardive¹ – de la directive 2013/51/EURATOM du Conseil du 22 octobre 2013 'fixant des exigences pour la protection de la santé de la population en ce qui concerne les substances radioactives dans les eaux destinées à la consommation humaine'.

Le chapitre I du projet comporte la disposition de transposition (article 1^{er}), un certain nombre de définitions (article 2) ainsi que la délimitation du champ d'application des dispositions en projet (article 3).

Le chapitre II comporte des dispositions relatives à la qualité radiologique d'eaux destinées à la consommation humaine. Les valeurs paramétriques pour le contrôle radiologique sont fixées (article 4). Les fournisseurs doivent respecter ces valeurs paramétriques et assurer le suivi de ce respect à l'aide d'un programme d'autocontrôle dont les modalités et la fréquence sont arrêtées, de même que l'étendue du rééchantillonnage en cas de dépassement d'une valeur paramétrique (articles 5 et 9, § 2, ainsi que les annexes 1 et 2). Le contenu du dossier d'autocontrôle et la transmission des analyses à un laboratoire agréé sont réglés (article 6) de même que la communication de rapports portant sur les résultats des analyses à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (ci-après: l'Agence) (article 7). L'Agence peut effectuer elle-même des analyses aux frais des fournisseurs (article 8) et peut fixer un certain nombre de prescriptions techniques relatives à l'échantillonnage et aux analyses (article 9, § 1^{er}).

Le chapitre III concerne les laboratoires qui doivent être agréés par l'Agence sur la base de critères et selon une procédure que fixera l'Agence. Il est également prévu une procédure de recours auprès du Ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions (article 10). Diverses obligations sont imposées aux laboratoires en ce qui concerne l'exécution des analyses et la participation à des essais, audits et formations (article 11). En outre, des contrôles par l'Agence sont prévus ainsi que la possibilité de suspendre ou abroger l'agrément (article 12).

Le chapitre IV porte sur les mesures correctrices que doit prendre le fournisseur en cas de dépassement des valeurs paramétriques. Le fournisseur doit informer l'Agence dans les vingt-quatre heures et prendre des mesures correctrices effectives, en attendant l'évaluation par l'Agence du risque encouru, suivies par des prélèvements d'échantillons et analyses hebdomadaires (article 13). Si les mesures correctrices ne suffisent pas, l'Agence peut interdire ou restreindre l'utilisation des eaux destinées à la consommation humaine jusqu'à ce qu'il soit démontré que tout danger en matière de santé publique est écarté (article 14).

¹ Conformément à l'article 8 de la directive, celle-ci devait être transposée pour le 28 novembre 2015 au plus tard.

Le chapitre V contient l'obligation d'informer les consommateurs des risques ainsi que des mesures prises (article 15).

Le chapitre VI comprend les dispositions finales parmi lesquelles la disposition d'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé le premier jour du mois qui suit l'expiration d'un délai de dix jours prenant cours le jour après sa publication au Moniteur belge, à l'exception des articles 5, § 2, et 6, § 2, qui entrent en vigueur six mois après leur publication au Moniteur belge.

3.1. Selon le préambule, le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans les articles 3, 21 et 26 de la loi du 15 avril 1994 'relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire'. À ce propos, le délégué a donné l'explication suivante :

« Artikel 3 van de FANC-Wet vormt de basis rechtsgrond voor de bepalingen van het koninklijk besluit.

De artikel 21 en 26 van de FANC-Wet dienen te worden samen gelezen met artikel 108 van de Grondwet. In deze artikelen wordt de missie van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle nader toegelicht die samenhangt met de omzetting van de voorliggende richtlijn. Specifiek artikel 21 voorziet de toezichtsbevoegdheid van het Agentschap op de radioactiviteit in water. Artikel 26 legt de informatieverplichting op aan het Agentschap.

Deze werkwijze is vergelijkbaar aan deze gebruikt bij het koninklijk besluit van 14 oktober 2011 betreffende het opsporen van radioactieve stoffen in bepaalde materiaal- en afvalstromen, en betreffende het beheer van weesbrongevoelige inrichtingen. Dit koninklijk besluit vindt zijn rechtsgrond in de artikelen 3, 14bis en 15 van de FANC-Wet in samenhang met artikel 108 van de Grondwet ».

3.2. L'article 3 de la loi du 15 avril 1994 procure le fondement juridique à toutes les dispositions de l'arrêté en projet qui concernent directement la protection de la population contre les dangers des rayonnements ionisants en imposant des conditions liées à l'importation, à l'exportation, à la production, à la fabrication, à la possession, au transport, au transit, à la mise en vente, à la vente, à la renonciation/abandon à titre onéreux ou gratuit, à la répartition et à l'utilisation à but commercial, industriel, scientifique, médical ou autres d'eaux destinées à la consommation humaine. Les dispositions des chapitres II et IV de l'arrêté en projet trouvent dès lors en principe leur fondement juridique dans cette disposition légale.

3.3. Dans la mesure où le projet confie certaines tâches à l'Agence, on peut s'appuyer à cet effet sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec les articles 14, 14bis et 21 (complémentairement pour les chapitres II et IV de l'arrêté en projet) et avec l'article 26 (spécifiquement pour le chapitre V de l'arrêté en projet) de la loi du 15 avril 1994.

3.4. Le chapitre III de l'arrêté en projet, qui concerne l'agrément des laboratoires chargés du contrôle radiologique des eaux destinées à la consommation humaine, ne saurait cependant trouver un fondement juridique dans l'article 3 de la loi du 15 avril 1994, dès lors que les actes posés par ces laboratoires n'ont aucun lien avec les actes mentionnés dans cette disposition légale.

Dès lors que l'Agence procède à l'agrément des laboratoires, il faut encore vérifier si le fondement juridique du chapitre III peut être trouvé dans une des dispositions de la loi du 15 avril 1994 qui attribue à l'Agence des compétences diverses. Or, tel n'est manifestement pas le cas.

L'article 21 de la loi du 15 avril 1994 cité par le délégué concerne le contrôle par l'Agence de la radioactivité sur l'ensemble du territoire, contrôle pour lequel elle peut s'assurer le concours d'organismes publics et privés compétents. Indépendamment même du fait que les analyses sont effectuées par les laboratoires à la demande des fournisseurs et non directement à la demande de l'Agence, un régime d'agrément de ces laboratoires ne peut s'appuyer sur cette disposition, combinée avec le pouvoir général d'exécution ².

On ne peut pas non plus s'appuyer sur l'autre disposition légale citée par le délégué, à savoir l'article 26 de la loi du 15 avril 1994, combinée avec le pouvoir général d'exécution, dès lors que cette disposition ne concerne même pas une quelconque forme de contrôle ou d'analyse.

On ne peut pas non plus prendre appui sur les articles 14bis et 15 de cette même loi, dès lors que ces dispositions ont certes trait à la surveillance, aux contrôles et inspections mais toujours par l'Agence et non par des tiers.

Enfin, on ne saurait non plus s'appuyer sur les articles 28 et 29 de cette même loi qui, selon le délégué, ont spécifiquement trait au contrôle permanent de la bonne exécution des missions dévolues au service de contrôle physique qui doit être mis sur pied par le chef d'entreprise, à la réception des nouvelles installations, de même qu'à l'approbation de certaines décisions du service de contrôle physique. Ces missions ne présentent aucun lien avec la réglementation en projet.

En conclusion, il n'existe aucun fondement juridique en ce qui concerne le chapitre III de l'arrêté en projet, qui ne peut dès lors être concrétisé dans sa forme actuelle. Il n'empêche que les fournisseurs peuvent s'adresser à des laboratoires pour les analyses (et peuvent y être contraints) et que l'Agence peut contrôler ³ ces laboratoires mais un régime d'agrément pour ces laboratoires n'est pas possible, à moins qu'un fondement juridique exprès soit encore créé à cet effet ⁴.

² Le délégué s'est référé à cet égard à l'article 30.6 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 'portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants', qui prévoit l'agrément des services dosimétriques par l'Agence. Indépendamment même du fait que les laboratoires jouent un rôle bien plus important dans la réglementation en projet que dans le régime très sommaire relatif aux services dosimétriques dans l'arrêté concerné, le Conseil d'État, en l'espèce, adopte effectivement un autre point de vue que celui qu'il aurait adopté implicitement dans son avis sur cet arrêté.

³ Ainsi que le requiert également l'article 6, paragraphe 3, de la directive 2013/51/EURATOM. Pour un tel régime de contrôle, on pourrait s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution, combiné avec les articles 14 et 14bis de la loi du 15 avril 1994.

⁴ Si un tel régime d'agrément se concrétisait après la création d'un fondement juridique, il devrait du reste également être examiné au regard de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur', qui semble s'appliquer dans ce cas.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Transposition (partielle) de la directive 2013/51/EURATOM

4. Outre l'observation qui, visiblement, a déjà été formulée par la Commission européenne à propos de la transposition partielle, en projet, de la directive 2013/51/EURATOM (ci-après : la directive), et dont ont manifestement tenu compte les auteurs du projet, le Conseil d'État a encore quelques observations à ce sujet.

4.1. L'article 5, paragraphe 3, de la directive dispose que la définition des points de conformité s'entend sans préjudice du choix d'un point de prélèvement d'échantillons. Ce dernier point peut être tout point situé dans la zone de distribution ou auprès des installations de traitement à condition qu'il n'y ait pas de changement défavorable de la valeur de concentration entre le point de prélèvement d'échantillons et le point de conformité. Cette disposition serait transposée par la combinaison des articles 2, § 1^{er}, 4^o et 10^o, et 5, § 2, alinéa 3, du projet. Il s'agit d'une transposition opaque et par ailleurs imprécise⁵ de cette disposition de la directive.

Il est dès lors recommandé d'élaborer une seule disposition qui soit mieux alignée sur la disposition précitée de la directive.

4.2. Le rapport au Roi précise que le terme « eau destinée à la consommation humaine », défini à l'article 2, § 1^{er}, 1^o, du projet⁶, désigne les « eaux qui n'ont pas été préalablement contrôlées en amont (donc uniquement des eaux souterraines et de surface) ou qui sont utilisées dans les produits comme produit de rinçage/glace/vapeur au contact des produits ou comme eau de rinçage pour le nettoyage des surfaces ». Cette précision ne correspond pas du tout à la définition précitée et peut être source de confusion, dès lors que le rapport au Roi est publié en même temps que l'arrêté envisagé. Elle doit par conséquent être omise ou adaptée à la définition donnée dans la directive et dans le projet.

4.3. L'article 7, paragraphe 3, b), de la directive n'est que partiellement transposé par l'article 15 du projet. Le point ii) de cette disposition de la directive doit également être transposé.

B. Délégations d'un pouvoir réglementaire à l'Agence

5. Les articles 7 et 9, § 1^{er}, du projet délèguent des pouvoirs réglementaires à l'Agence.

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de

⁵ Ainsi pourrait-il se déduire de la définition du terme « zone de distribution » à l'article 2, 10^o, du projet que la valeur de concentration détermine l'étendue de cette zone de distribution, ce qui ne saurait être l'intention.

⁶ Voir toutefois l'observation 10.

publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que pour des raisons pratiques et pour autant qu'elles ont une portée très limitée ou principalement technique et non politique et qu'il peut être considéré que les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée ou la contrôler sont également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause.

Compte tenu du projet d'arrêté de l'Agence figurant dans le dossier, les délégations en projet précitées semblent effectivement satisfaire à ces conditions ⁷.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Le préambule doit faire état (dans un alinéa premier nouveau à ajouter) de l'article 108 de la Constitution (voir l'observation 3.3) et viser en plus dans son premier alinéa actuel les articles 14 et 14*bis* de la loi du 15 avril 1994.

7. Le considérant inscrit dans le deuxième alinéa actuel du préambule doit figurer juste avant le proposant (après la mention de l'avis du Conseil d'État).

Article 1^{er}

8. L'article 1^{er} du projet doit faire état de la « transposition *partielle* » de la directive 2013/51/EURATOM. En outre, les mots « des Communautés européennes » doivent être omis.

Article 2

9. En l'absence d'un paragraphe 2, on omettra à l'article 2 du projet la mention « §1 »

10. Le texte néerlandais de l'article 2, 1^o, b), du projet répète ce que mentionne le point a) et n'est donc pas conforme au texte français de la disposition inscrite sous le point b). Il s'impose d'y remédier.

⁷ Si le Conseil d'État n'avait pas conclu à l'absence de fondement juridique en ce qui concerne le chapitre III du projet (voir l'observation 3.4), il aurait sur ce point porté une appréciation différente à l'égard de l'article 10, § 2, du projet, qui comporte une importante délégation de pouvoir réglementaire à l'Agence en matière de critères et de modalités d'agrément (lire : la procédure d'agrément) pour les laboratoires.

Article 5

11. Le signe « § » manque dans le paragraphe 4 du texte français de l'article 5 du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT