RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.319/1/V
van 11 september 2023

avis 74.319/1/V
du 11 septembre 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water dat in voedingsmiddeleninrichtingen verpakt wordt of dat voor de fabricage en/of het in de handel brengen van voedingsmiddelen wordt gebruikt'

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 sur le marché de denrées alimentaires'

‡LW-BEJXJEEBI-HEDBJVT‡

Op 26 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege verlengd tot 11 september 2023,[*] een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water dat in voedingsmiddeleninrichtingen verpakt wordt of dat voor de fabricage en/of het in de handel brengen van voedingsmiddelen wordt gebruikt'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 5 september 2023. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, staatsraad, voorzitter, Inge VOS en Toon MOONEN, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 september 2023.

*

Le 26 juillet 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture, à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit jusqu'au 11 septembre 2023 [**], 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 sur le marché de denrées alimentaires'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 5 septembre 2023. La chambre était composée de Wouter PAS, conseiller d'État, président, Inge VOS et Toon MOONEN, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 septembre 2023.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

[**] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

‡LW-BEJXJEEBI-HEDBJVT‡

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2020/2184 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 'betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water'.

Naast een aantal definities (artikel 2 van het ontwerp) wordt het toepassingsgebied van het ontworpen besluit bepaald (artikel 3) evenals de vrijstellingen en mogelijke afwijkingen (artikel 4).

Er geldt een algemeen verbod om water te gebruiken dat niet gezond en schoon is (artikelen 5 en 6). Daarbij worden ook minimumvereisten (waarden van parameters) bepaald voor de waterkwaliteit (artikel 7, bijlage I, delen A en B) en wordt bepaald wanneer aan deze parameterwaarden moet worden voldaan (artikel 8).

De exploitant van een voedingsmiddelenbedrijf past een risicogebaseerde benadering toe (autocontrolesysteem) en stelt de informatie hierover ter beschikking van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) (artikel 9).

Voorts worden ook minimumvereisten bepaald voor behandelingschemicaliën, filtermaterialen en materialen die in contact met dat water komen (artikel 10).

De exploitant van een voedingsmiddelenbedrijf treft alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat er een regelmatige monitoring wordt verricht van de kwaliteit van het water, en om na te gaan of het water aan de vereisten van het ontworpen besluit en in het bijzonder aan de overeenkomstig artikel 7 vastgestelde parameterwaarden voldoet (artikel 11).

Wanneer niet wordt voldaan aan de vastgestelde parameterwaarden, moet de exploitant van een voedingsmiddelenbedrijf onmiddellijk een onderzoek uitvoeren om de oorzaak ervan te bepalen. Het ontworpen besluit regelt tevens in welke gevallen de exploitant van een voedingsmiddelenbedrijf corrigerende maatregelen dient te nemen (artikel 12).

Het ontwerp voorziet voorts nog in strafbepalingen (artikel 13), evenals in een overgangsperiode zowel wat betreft de toepassing van de parameterwaarde voor een bepaalde stof, als wat betreft de verplichting om het water te monitoren voor bepaalde stoffen (artikel 14).

Het te nemen besluit is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 14 januari 2002 'betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water dat in voedingsmiddeleninrichtingen verpakt wordt of dat voor de fabricatie en/of het in de handel brengen van voedingsmiddel wordt gebruikt', dat wordt opgeheven (artikel 15).

‡LW-BEJXJEEBI-HEDBJVT‡

RECHTSGROND

3.1. Uit de aanhef blijkt dat rechtsgrond voor het ontwerp wordt gezocht in de artikelen 2, 3, 2° en 3°, a), 5, §§ 1, 2 en 4, 18, § 1 en 20, § 1, van de wet van 24 januari 1977 'betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van voedingsmiddelen en andere produkten'. Hiermee kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

3.2. Wat betreft het beroep op deze rechtsgrond merkte de afdeling Wetgeving eerder in advies 31.421/3 van 18 oktober 2001[1] op:

> "(…) 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 menselijk voeding, daarin begrepen genotmiddelen, zout, toekruiden', moet immers in beginsel ruim geïnterpreteerd worden[2].
>
> 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 was dat die wet, wat het drinkwater betreft, in de plaats zou komen van de wet van 14 augustus 1933[3].
>
> 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'.

---

[1] Adv.RvS 31.421/3 van 18 oktober 2001 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 14 januari 2002 'betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water dat in voedingsmiddelinrichtingen verpakt wordt of dat voor de fabricage en/of het in de handel brengen van voedingsmiddelen wordt gebruikt'.

[2] *Voetnoot 4 uit het geciteerde advies*: "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).

[3] *Voetnoot 5 uit het geciteerde advies*: "Zie 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)."

‡LW-BEJXJEEBI-HEDBJVT‡

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."

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van de ontworpen regeling.

3.3. Op grond van artikel 4, § 4, van het ontwerp kan het FAVV vrijstellingen of afwijkingen toekennen aan exploitanten van voedingsmiddelenbedrijven met betrekking tot de vereisten voor water dat in voedingsmiddelenbedrijven wordt gebruikt voor de fabricage, de verwerking, de bewaring en/of in de handel brengen van voedingsmiddelen.

Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde dat deze opdracht behoort tot de zogenaamde "gewone" opdrachten van het FAVV:

"la mission visée à l'article 4, § 4 du projet d'arrêté fait partie des missions normales de l'AFSCA (LOI du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire) car elle a trait à la sécurité de la chaîne alimentaire.

Cette mission n'entre pas dans les contrôles effectués dans le cadre de l'Arrêté royal de 16 novembre 2001 confiant à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire des missions complémentaires telles que visées à l'article 2 de cet arrêté."

Hiervoor kan rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met de artikelen 4, §§ 1 tot 3, en 5, tweede lid, 9°, van de wet van 4 februari 2000 'houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen'.

VORMVEREISTEN

4. Artikel 5, § 1, van de wet van 24 januari 1977 bepaalt dat op voorstel of na advies van de Hoge Gezondheidsraad de Koning de aanwezigheid van contaminanten in voedingsmiddelen kan reglementeren, verbieden of beperken.

De adviesverplichting geldt evenwel volgens artikel 20, § 4, van de wet van 24 januari 1977 niet wanneer de besluiten genomen ter uitvoering van deze wet en waarvoor het advies van de Hoge Gezondheidsraad wettelijk is voorgeschreven, het gevolg zijn van verplichtingen voortvloeiend uit internationale verdragen en internationale akten getroffen op grond van die verdragen.

In zoverre het ontworpen besluit strekt tot omzetting van richtlijn (EU) 2020/2184 geldt dan ook geen adviesverplichting.

Wel blijkt de Hoge Gezondheidsraad om advies te zijn gevraagd wat betreft de normen voor twee parameters, namelijk vier PFAS-stoffen en perchloraat, omdat deze niet zijn opgenomen in richtlijn (EU) 2020/2184 en daarom aanvullende nationale maatregelen vormen.

‡LW-BEJXJEEBI-HEDBJVT‡

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan,[4] moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

Technische normen

5.1. In artikel 10, § 2, van het ontwerp is sprake van 'relevante Europese normen'. Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde:

> "l'article 10, § 2 du projet d'arrêté royal est la transposition fidèle et obligatoire de l'article 12, 3 suivant de la directive 2020/2184 : 'Conformément au paragraphe 1 du présent article, et sans préjudice du règlement (UE) no 528/2012 et en recourant aux normes européennes pertinentes pour certains agents chimiques de traitement ou médias filtrants, les États membres veillent à ce que la pureté des agents chimiques de traitement et médias filtrants soient évaluée et la qualité de ces produits chimiques et médias filtrants garantie.
>
> Le législateur européen vise les normes techniques européennes, type normes 'EN' ou normes 'EN ISO', qui sont établies par des organisations européennes de normalisation. Certains actes juridiques de la Commission, tels que la directive 2020/2184, le Règlement (UE) 305/2011 sur les produits de construction et le règlement (UE) 528/2012 sur les biocides se basent sur ces normes techniques européennes. Vous trouverez d'autres informations sur la volonté du législateur européen à ce sujet dans certaines dispositions non transposables de l'article 11 et dans l'article 12 de la directive 2020/2184."

Ook in de bijlagen 3, 4 en 5 van het ontwerp wordt er verwezen naar meerdere normen. Op de vraag of deze normen verkrijgbaar zijn of kunnen worden geconsulteerd, antwoordde de gemachtigde:

> "Dit zijn ISO-standaarden die kunnen worden aangeschaft bij het Bureau voor Normalisatie (NBN) https://www.nbn.be/. Deze normen zijn niet gratis openbaar beschikbaar."

5.2. In het verleden heeft de Raad van State al herhaaldelijk gewezen op het probleem dat technische normen waarnaar wordt verwezen in wet- en regelgeving, niet in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt, dat ze niet in het Nederlands zijn gesteld of vertaald en dat ze in de regel enkel beschikbaar zouden zijn tegen een bepaalde vergoeding.[5]

Aan artikel VIII.2 van het Wetboek van economisch recht ligt de bedoeling ten grondslag om tegemoet te komen aan het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Belgische rechtsregels wordt verwezen. Luidens het tweede lid van

[4] Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

[5] Zie ook C. JENART, *Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards*, Oxford University Press, 2022, 291 p.

‡LW-BEJXJEEBI-HEDBJVT‡

dat artikel kunnen de Staat en alle andere publiekrechtelijke personen de toepassing van een door het Bureau voor Normalisatie gepubliceerde norm of deel van een norm verplichten. Zij brengen het Bureau voor Normalisatie hiervan vooraf op de hoogte. De specifiek Belgische normen die verplicht worden gesteld, worden op de website van het Bureau voor Normalisatie raadpleegbaar gesteld volgens de door de Koning vastgestelde nadere regels, zonder de mogelijkheid om deze te downloaden of af te drukken. De andere normen die verplicht worden gesteld, worden kosteloos ter beschikking gesteld door de auteur van de reglementering op zodanige wijze dat de auteursrechten op die normen nageleefd worden. Als er een vertaling nodig is, kan het Bureau voor Normalisatie de kosten voor de vertaling van deze norm door een derde partij aan de regelgevende overheid factureren.

Voor zover de normen waarnaar in het ontworpen besluit wordt verwezen kunnen worden beschouwd als een door het Bureau voor Normalisatie gepubliceerde norm, zullen de voorschriften die zijn opgenomen in de voornoemde bepaling van het Wetboek van economisch recht op het vlak van de raadpleging en de terbeschikkingstelling van de betrokken norm moeten worden nageleefd. In de mate evenwel het ontworpen besluit een technische norm beoogt waarvoor artikel VIII.2 van het Wetboek van economisch recht niet in dezelfde waarborgen voorziet op het vlak van de raadpleging en terbeschikkingstelling ervan via de website van het Bureau voor Normalisatie,[6] blijft de vraag relevant of die norm is bekendgemaakt op een wijze die beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking.[7] Indien dat niet het geval is wordt, wat de desbetreffende technische normen betreft, nog steeds verwezen naar normen die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet zijn bekendgemaakt en die bijgevolg in beginsel niet tegenwerpbaar zijn.

[6] Vermits het om een andere norm gaat dan de specifieke Belgische normen die verplicht wordt gesteld en waaromtrent in artikel VIII.2, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht, wordt bepaald dat deze kosteloos ter beschikking gesteld worden door de auteur van de reglementering op zodanige wijze dat de auteursrechten op die normen nageleefd worden en dat, als er een vertaling nodig is, het Bureau voor Normalisatie de kosten voor de vertaling van deze normen door een derde partij aan de regelgevende overheid kan factureren.

[7] Het betrokken principe werd, zij het met betrekking tot een andere aangelegenheid, recent door het Grondwettelijk Hof als volgt in herinnering gebracht: "Wanneer de bevoegde wetgever het evenwel, in uitzonderlijke omstandigheden, noodzakelijk acht om af te wijken van [de gecentraliseerde bekendmaking van alle teksten met wetskrachtige of verordenende waarde die bindende kracht hebben in de Belgische rechtsorde] door te verwijzen naar door een overheidsinstantie uitgevaardigde teksten die niet in het *Belgisch Staatsblad* zijn bekendgemaakt en daaraan bindende gevolgen te verbinden ten aanzien van een algemeenheid van de burgers, is het minstens vereist dat hij in de desbetreffende wetskrachtige bepaling op nauwkeurige wijze de vindplaats en de wijze van bekendmaking van die teksten aangeeft. Daarenboven dient die wijze van bekendmaking soortgelijke waarborgen inzake voorzienbaarheid en duidelijkheid te bieden als een bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, hetgeen onder meer veronderstelt dat de tekst voor eenieder eenvoudig raadpleegbaar is, dat er zekerheid bestaat over de tijdstippen van bekendmaking en van inwerkingtreding, en dat niet enkel de actuele tekstversie kan worden geraadpleegd, maar ook de tekstversies die in het verleden van kracht zijn geweest." (GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.54.4, wat betreft de vaststelling van rode zones in het kader van de COVID-pandemie).

‡LW-BEJXJEEBI-HEDBJVT‡

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. De rechtsgrondvermeldingen in de aanhef moeten worden aangepast aan hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen 3.2 tot 3.3.

Artikel 4

7. Luidens artikel 4, § 4, 1°, van het ontwerp kan het FAVV vrijstellingen of afwijkingen toekennen aan exploitanten van voedingsmiddelenbedrijven met betrekking tot de vereisten van het te nemen besluit voor waters bedoeld in artikel 3, 2°, indien wordt gesteld, op basis van een risico-evaluatie, dat de kwaliteit van de waters bedoeld in artikel 3, 2° de gezondheid en de veiligheid van voedingsmiddelen niet kan beïnvloeden. In artikel 4, § 4, 2°, wordt het FAVV gemachtigd modaliteiten vast te stellen van de aanvraag en de voorwaarden voor het toekennen van de vrijstellingen en de afwijkingen. Op de vraag op grond van welke criteria deze vaststelling gebeurt, antwoordde de gemachtigde:

> "(…)
>
> L'article 4, § 4 du projet d'arrêté royal a été adapté pour traduire plus fidèlement la volonté du législateur européen qui figure à l'article 3, 5 et dans le considérant (3) de la directive 2020/2184. Les critères de base pour l'application de l'article 4, § 4, 2° sont inscrits au point 1° du même article à savoir:
>
> - la qualité des eaux visées à l'article 3, 2° ne peut pas affecter la salubrité et la sécurité des denrées alimentaires finales
>
> - la démonstration doit se faire sur base d'une évaluation des risques (…)."

Artikel 3, lid 5, van Richtlijn (EU) 2020/2184 luidt als volgt :

> "5. De lidstaten kunnen exploitanten van levensmiddelenbedrijven uitzonderen van deze richtlijn wat betreft water dat voor de specifieke doeleinden van het levensmiddelenbedrijf wordt gebruikt, indien de bevoegde nationale autoriteiten ervan overtuigd zijn dat de kwaliteit van dergelijk water de veiligheid van de levensmiddelen als eindproduct niet kan aantasten en mits de watervoorziening van die levensmiddelenbedrijven voldoet aan de relevante verplichtingen met name op grond van de procedures inzake de beginselen van gevarenanalyse en kritische controlepunten en verplichtingen tot herstelmaatregelen op grond van relevante levensmiddelenwetgeving van de Unie.
>
> (…)."

Teneinde te zorgen voor een getrouwe omzetting van de richtlijn en een nadere afbakening van de delegatie aan het FAVV volstaat het, wat de tweede in voormeld artikel 3, lid 5, van Richtlijn (EU) 2020/2184 vermelde voorwaarde betreft, niet om te verwijzen naar een risico-evaluatie, doch is het raadzaam om de aldaar gestelde voorwaarde integraal over te nemen in het ontworpen besluit.

‡LW-BEJXJEEBI-HEDBJVT‡

Artikel 8

8. De Nederlandse tekst van deze bepaling dient aan te vangen met de woorden 'Aan de parameterwaarden'.

*

‡LW-BEJXJEEBI-HEDBJVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de transposer partiellement la directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 'relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine'.

Outre un certain nombre de définitions (article 2 du projet), le projet détermine le champ d'application de l'arrêté en projet (article 3) ainsi que les exemptions et dérogations éventuelles (article 4).

Il impose une interdiction générale d'utiliser des eaux qui ne sont pas salubres et propres (articles 5 et 6). À cet égard, il fixe également des exigences minimales (valeurs de paramètres) de qualité des eaux (article 7, annexe 1, parties A et B) et détermine quand ces valeurs paramétriques doivent être respectées (article 8).

L'exploitant d'une entreprise alimentaire met en place une approche fondée sur les risques (système d'autocontrôle) et met toutes les informations à ce sujet à la disposition de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA) (article 9).

En outre, le projet fixe également des exigences minimales pour les agents chimiques de traitement, les médias filtrants et les matériaux en contact avec ces eaux (article 10).

L'exploitant d'une entreprise alimentaire prend toutes les mesures nécessaires pour garantir une surveillance régulière de la qualité des eaux et pour vérifier si ces dernières respectent les exigences de l'arrêté en projet, et plus particulièrement les valeurs paramétriques fixées conformément à l'article 7 (article 11).

En cas de non-respect des valeurs paramétriques fixées, l'exploitant d'une entreprise alimentaire doit immédiatement effectuer une enquête afin d'en déterminer la cause. L'arrêté en projet règle également les cas dans lesquels l'exploitant d'une entreprise alimentaire doit prendre des mesures correctives (article 12).

En outre, le projet prévoit encore des dispositions pénales (article 13) ainsi qu'une période transitoire, tant en ce qui concerne l'application de la valeur paramétrique pour une substance déterminée qu'en ce qui concerne l'obligation de surveiller les eaux pour certaines substances (article 14).

L'arrêté envisagé est appelé à se substituer à l'arrêté royal du 14 janvier 2002 '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', qui est abrogé (article 15).

‡LW-BEJXJEEBI-HEDBJVT‡

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Il ressort du préambule que le fondement juridique du projet est recherché dans les articles 2, 3, 2° et 3°, a), 5, §§ 1er, 2 et 4, 18, § 1er, et 20, § 1er, de 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'. On peut se rallier à ce point de vue, sous réserve des observations suivantes.

3.2. En ce qui concerne le recours à ce fondement juridique, la section de législation a formulé précédemment dans l'avis 31.421/3 du 18 octobre 2001 [1] les observations suivantes :

> « (…) 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 1er, 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 extensive [2].
>
> 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 boisson [3].
>
> L'article 1er, alinéa 1er, 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'.

---

[1] Avis C.E. 31.421/3 du 18 octobre 2001 sur un projet devenu l'arrêté royal du 14 janvier 2002 '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'.

[2] *Note de bas de page 4 de l'avis cité :* « 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).

[3] *Note de bas de page 5 de l'avis cité :* « 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 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) ».

‡LW-BEJXJEEBI-HEDBJVT‡

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 ».

La même observation peut être formulée à l'égard de la réglementation en projet.

3.3. En vertu de l'article 4, § 4, du projet, l'AFSCA peut octroyer des exemptions ou des dérogations aux exploitants d'entreprises alimentaires en ce qui concerne les exigences pour les eaux utilisées dans ces entreprises pour la fabrication, la transformation, la conservation et/ou la mise sur le marché de denrées alimentaires.

Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré que cette mission relève des missions dites « ordinaires » de l'AFSCA.

« la mission visée à l'article 4, § 4, du projet d'arrêté fait partie des missions normales de l'AFSCA (LOI du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire) car elle a trait à la sécurité de la chaîne alimentaire.

Cette mission n'entre pas dans les contrôles effectués dans le cadre de l'Arrêté royal du 16 novembre 2001 confiant à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire des missions complémentaires telles que visées à l'article 2 de cet arrêté. »

Un fondement juridique à cet effet peut être trouvé dans le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec les articles 4, §§ 1er à 3, et 5, alinéa 2, 9°, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire'.

FORMALITÉS

4. L'article 5, § 1er, de la loi du 24 janvier 1977 dispose que le Roi peut, sur proposition ou après avis du Conseil supérieur de la Santé, réglementer, interdire ou limiter, dans les denrées alimentaires, la présence de contaminants.

Toutefois, selon l'article 20, § 4, de la loi du 24 janvier 1977, cette obligation de consultation ne s'applique pas lorsque les arrêtés pris en exécution de cette loi et pour lesquels l'avis du Conseil supérieur de la Santé est prescrit légalement, résultent des obligations découlant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci.

Dès lors, dans la mesure où l'arrêté en projet vise à transposer la directive (UE) 2020/2184, aucune obligation de consultation ne s'applique.

Toutefois, il apparaît que l'avis du Conseil supérieur de la Santé a été demandé en ce qui concerne les normes relatives à deux paramètres, à savoir quatre substances PFAS et le perchlorate, dès lors que celles-ci ne figurent pas dans la directive (UE) 2020/2184 et constituent pour cette raison des mesures nationales supplémentaires.

‡LW-BEJXJEEBI-HEDBJVT‡

Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État [4], les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

Normes techniques

5.1. L'article 10, § 2, du projet, fait mention de 'normes européennes pertinentes'. Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré :

> « l'article 10, § 2 du projet d'arrêté royal est la transposition fidèle et obligatoire de l'article 12, 3 suivant de la directive 2020/2184 : 'Conformément au paragraphe 1 du présent article, et sans préjudice du règlement (UE) nº 528/2012 et en recourant aux normes européennes pertinentes pour certains agents chimiques de traitement ou médias filtrants, les États membres veillent à ce que la pureté des agents chimiques de traitement et médias filtrants soient évaluée et la qualité de ces produits chimiques et médias filtrants garantie.
>
> Le législateur européen vise les normes techniques européennes, type normes 'EN' ou normes 'EN ISO', qui sont établies par des organisations européennes de normalisation. Certains actes juridiques de la Commission, tels que la directive 2020/2184, le Règlement (UE) 305/2011 sur les produits de construction et le règlement (UE) 528/2012 sur les biocides se basent sur ces normes techniques européennes. Vous trouverez d'autres informations sur la volonté du législateur européen à ce sujet dans certaines dispositions non transposables de l'article 11 et dans l'article 12 de la directive 2020/2184 ».

Les annexes 3, 4 et 5 du projet font également référence à plusieurs normes. À la question de savoir si ces normes sont disponibles ou si elles peuvent être consultées, le délégué a répondu en ces termes :

> « Dit zijn ISO-standaarden die kunnen worden aangeschaft bij het Bureau voor Normalisatie (NBN) https://www.nbn.be/. Deze normen zijn niet gratis openbaar beschikbaar ».

5.2. Par le passé, le Conseil d'État a déjà mentionné à plusieurs reprises le problème des normes techniques visées dans la législation et la réglementation qui ne sont pas publiées au *Moniteur belge*, qui ne sont pas rédigées ni traduites en langue néerlandaise et qui ne sont en général disponibles que contre une certaine rémunération [5].

[4] À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

[5] Voir également C. JENART, *Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards*, Oxford University Press, 2022, 291 p.

‡LW-BEJXJEEBI-HEDBJVT‡

L'article VIII.2 du Code de droit économique vise à répondre à la problématique de l'absence de publication de normes techniques auxquelles des règles de droit belges font référence. Selon l'alinéa 2 de cet article, l'État et toutes les personnes de droit public peuvent rendre obligatoire l'application d'une norme ou une partie de norme publiée par le Bureau de Normalisation. Ils en informent au préalable le Bureau de Normalisation. Les normes spécifiquement belges qui sont rendues obligatoires sont consultables sur le site web du Bureau de Normalisation selon les conditions fixées par le Roi, sans possibilité de téléchargement ni d'impression. Les autres normes qui sont rendues obligatoires sont mises à disposition gratuitement par l'auteur de la réglementation d'une manière telle que les droits d'auteur sur ces normes sont respectés. Lorsqu'une traduction est nécessaire, le Bureau de Normalisation peut facturer à l'autorité réglementaire les frais de traduction de cette norme par un tiers.

Dans la mesure où les normes auxquelles l'arrêté en projet fait référence peuvent être considérées comme des normes publiées par le Bureau de Normalisation, les prescriptions figurant dans la disposition précitée du Code de droit économique concernant la consultation et la mise à disposition de la norme concernée doivent être respectées. Toutefois, dans la mesure où l'arrêté en projet vise une norme technique pour laquelle l'article VIII.2 du Code de droit économique ne prévoit pas les mêmes garanties de consultation et de mise à disposition sur le site Internet du Bureau de Normalisation [6], la question de savoir si cette norme a été publiée d'une façon qui réponde aux conditions essentielles d'accessibilité et d'identification d'une publication officielle, demeure pertinente [7]. Si tel n'est pas le cas, en ce qui concerne les normes techniques concernées, il est encore toujours fait référence à des normes qui n'ont pas été publiées conformément à l'article 190 de la Constitution et qui par conséquent ne sont en principe pas opposables.

[6] Dès lors qu'il s'agit d'une norme autre que les normes belges spécifiques qui sont rendues obligatoires et à propos desquelles l'article VIII.2, alinéa 2, du Code de droit économique dispose que celles-ci sont mises à disposition gratuitement par l'auteur de la réglementation de manière à respecter les droits d'auteur sur ces normes et que, lorsqu'une traduction est nécessaire, le Bureau de Normalisation peut facturer à l'autorité réglementaire les frais de traduction de cette norme par un tiers.

[7] La Cour constitutionnelle a récemment rappelé le principe en question, quoique portant sur une autre matière, comme suit : « Lorsque le législateur compétent estime toutefois qu'il est nécessaire, dans des circonstances exceptionnelles, de déroger à ce principe [de la publication centralisée de l'ensemble des textes légaux ou réglementaires ayant force contraignante dans l'ordre juridique belge] en se référant à des textes élaborés par une autorité publique qui n'ont pas été publiés au *Moniteur belge* et d'y lier des effets contraignants pour l'ensemble des citoyens, il est au moins requis qu'il indique de manière précise, dans la disposition législative en question, l'emplacement et le mode de publication de ces textes. Le mode de publication doit par ailleurs offrir des garanties en matière de prévisibilité et de clarté qui soient analogues à celles d'une publication au *Moniteur belge*, ce qui suppose, entre autres, que le texte soit aisément consultable pour tout le monde, que les moments de publication et d'entrée en vigueur soient établis avec certitude, et qu'outre la version actuelle du texte, les versions anciennement applicables puissent également être consultées » (C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.54.4, en ce qui concerne l'établissement de zones rouges dans le cadre de la pandémie de COVID).

‡LW-BEJXJEEBI-HEDBJVT‡

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

6. Les alinéas du préambule visant les dispositions procurant le fondement juridique doivent être adaptés conformément aux observations 3.2 à 3.3.

Article 4

7. Aux termes de l'article 4, § 4, 1°, du projet, l'AFSCA peut octroyer des exemptions ou des dérogations aux exploitants du secteur alimentaire en ce qui concerne les exigences de l'arrêté envisagé pour les eaux visées à l'article 3, 2°, s'il est établi, sur la base d'une évaluation des risques, que la qualité des eaux visées à l'article 3, 2°, ne peut pas affecter la salubrité et la sécurité des denrées alimentaires finales. L'article 4, § 4, 2°, habilite l'AFSCA à fixer les modalités de la demande et les conditions d'octroi des exemptions et des dérogations. À la question de savoir sur la base de quels critères ces modalités et conditions sont fixées, le délégué a répondu :

> « […]
>
> L'article 4, § 4 du projet d'arrêté royal a été adapté pour traduire plus fidèlement la volonté du législateur européen qui figure à l'article 3, 5 et dans le considérant (3) de la directive 2020/2184. Les critères de base pour l'application de l'article 4, § 4, 2° sont inscrits au point 1° du même article à savoir :
>
> - la qualité des eaux visées à l'article 3, 2° ne peut pas affecter la salubrité et la sécurité des denrées alimentaires finales
>
> - la démonstration doit se faire sur base d'une évaluation des risques […] ».

L'article 3, paragraphe 5, de la directive (UE) 2020/2184 dispose que

> « 5. Les États membres peuvent exempter de la présente directive les exploitants du secteur alimentaire en ce qui concerne les eaux utilisées aux fins spécifiques de l'entreprise du secteur alimentaire, si les autorités nationales compétentes ont établi que la qualité de ces eaux ne peut affecter la salubrité de la denrée alimentaire finale et pour autant que l'approvisionnement en eau de ces exploitants du secteur alimentaire soit conforme aux obligations correspondantes, en particulier dans le cadre des procédures relatives aux principes d'analyse des risques et de la maîtrise des points critiques, et des mesures correctives en vertu de la législation pertinente de l'Union sur les denrées alimentaires.
>
> (…) ».

Afin de transposer fidèlement la directive et de délimiter plus précisément la délégation à l'AFSCA, il ne suffit pas, en ce qui concerne la seconde condition mentionnée à l'article 3, paragraphe 5, précité, de la directive (UE) 2020/2184, de se référer à une évaluation des risques, mais il est conseillé de reproduire intégralement la condition qui y figure dans l'arrêté en projet.

‡LW-BEJXJEEBI-HEDBJVT‡

Article 8

8. Le texte néerlandais de cette disposition commencera par les mots 'Aan de parameterwaarden'.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Wouter PAS

‡LW-BEJXJEEBI-HEDBJVT‡