

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

n/ 164.824 du 16 novembre 2006
A. 119.953/VII-26.390

En cause : la S.A. ECOWATER SYSTEMS EUROPE,
ayant élu domicile chez
Me J. SLOOTMANS,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
avenue Louise 149

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale, représentée par son
Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me J. BOUCKAERT,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
rue Henri Wafelaerts 47-51.

-

LE CONSEIL D'ÉTAT, VII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 avril 2002 par laquelle la S.A. ECOWATER SYSTEMS EUROPE demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 janvier 2002 relatif à la qualité de l'eau distribuée par réseau (Moniteur belge du 21 février 2002), "plus précisément, dans la mesure où la note 11, Annexe I – Paramètres et valeurs paramétriques – Partie C Paramètres complémentaires dispose que l'eau cesse d'être potable si elle est adoucie en dessous de 15°F";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. J. CLEMENT, premier auditeur;

Vu l'ordonnance du 27 mars 2006 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires régulièrement échangés;

Vu l'ordonnance du 7 septembre 2006 fixant l'affaire à l'audience du 5 octobre 2006;

Entendu, en son rapport, M. R. STEVENS, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me E. JANSSENS, avocat, loco Me J. SLOOTMANS, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me T. GERNAEY, avocat, loco Me J. BOUCKAERT, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu, en son avis conforme, M. J. CLEMENT, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

1. Des éléments de la cause

Considérant que les éléments de la cause peuvent se résumer comme suit :

1.1. Le 15 mars 2001, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale approuve un projet d'arrêté relatif à la qualité de l'eau distribuée par réseau.

1.2. L'arrêté attaqué est adopté le 24 janvier 2002.

1.3. Le 21 octobre 2002, le laboratoire accrédité pour le contrôle de l'eau potable, la S.A. LABO DERVA, rédige la note suivante à la demande de la partie requérante :

"Le projet de loi de la Région de Bruxelles-Capitale dispose que l'eau destinée à la consommation humaine est considérée comme non potable lorsqu'elle est adoucie à une dureté de moins de 15/F.

L'eau deviendrait alors agressive, ce qui entraînerait l'apparition de métaux en solution et serait néfaste pour la santé des consommateurs.

Sur la base de l'article de la directive européenne 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, je cite 'les eaux ne doivent pas être agressives', la Région de Bruxelles-Capitale a tout simplement interprété que l'eau adoucie dont la dureté est inférieure à 15/F serait agressive. Cette précision ne figure pas dans la directive européenne.

Nous devons donc infirmer qu'une eau est agressive dans de telles conditions.

Lorsque l'eau est adoucie à la source jusqu'à moins de 15/F de dureté, le risque existe que cette eau atteigne une trop forte concentration en métaux quand elle arrive chez le consommateur final, ce qui est assurément nocif pour sa santé. L'eau est en effet transportée des jours durant dans des conduites de plusieurs kilomètres et à une vitesse qui est fonction de la pression, de sorte que des solutions de métaux peuvent se former.

Il est dès lors logique que l'on dise que l'eau, adoucie à la source, doit conserver une dureté résiduelle minimale de 15/F afin d'éviter l'incorporation de métaux pendant le long transport.

L'adoucissement central s'effectue généralement au moyen d'un réacteur dans lequel il se forme des dépôts de calcaire et de magnésium sur des grains de sable préalablement introduits dans le système. En augmentant le PH, il est possible d'adoucir sans qu'un échange d'ions intervienne. Par la suite, l'eau adoucie doit être réacidifiée afin que l'eau atteigne un PH normal, ce qui met en péril l'équilibre calco-carbonique et peut rendre l'eau agressive à une dureté trop faible.

Dans les installations domestiques, par contre, il est fait usage des échangeurs d'ions qui permettent l'échange des ions de calcium et de magnésium par du sodium. Ce processus d'adoucissement ne perturbe pas l'équilibre calco-carbonique, de sorte que l'eau ne peut pas devenir agressive.

L'agressivité de l'eau est déterminée par l'indice de Langelier (IL). Quand l'indice de Langelier est positif, l'eau n'est pas agressive mais entartrante.

Il ressort des exemples en annexe que l'eau de la région bruxelloise issue du réservoir d'Ixelles, d'une part, et du Callois, d'autre part, ne devient pas agressive après adoucissement total. L'indice de Langelier (IL) demeure positif. Même en cas d'adoucissement total, l'eau répond donc encore à l'exigence posée par la directive européenne selon laquelle l'eau ne peut pas être agressive.

(...)

Les deux types d'eau restent sous la norme autorisée de concentration en sodium de 200 mg/l.

L'eau adoucie ne devient pas agressive si l'eau dure n'est pas agressive de nature.

L'agressivité, c'est la capacité de l'eau à attaquer les métaux.

L'eau peut toutefois être corrosive. La corrosivité de l'eau peut engendrer la dissolution de métaux qui sont dangereux pour la santé du consommateur.

La corrosivité peut se manifester sur les canalisations en métal, essentiellement celles composées d'acier galvanisé et de cuivre.

Les conduites en plastique ne sont évidemment pas sujettes à la corrosion, par laquelle des métaux se dissolvent.

L'eau devient corrosive dans certaines conditions. Pour ne pas devenir corrosive, l'eau doit posséder la propriété naturelle de déposer une couche carbonatée de protection sur la surface intérieure des conduites, de sorte que l'eau n'entre plus en contact direct avec la paroi en métal. La corrosivité est ainsi anéantie.

Le paramètre principal permettant d'arriver à ce film naturel sur les parois interne est la teneur en calcaire.

Cette teneur doit s'élever en tout temps à 6/F de dureté. L'eau caractérisée par une dureté résiduelle de 6/F sera toujours en mesure de former un film sur les parois intérieures des canalisations.

Nous pouvons dès lors accepter une dureté résiduelle minimale de 6/F au lieu des 15/F avancés.

L'eau dont la dureté serait inférieure à 6/F ne serait pas potable, parce qu'elle n'aurait plus la propriété naturelle de déposer une couche de protection sur les parois internes des canalisations. Des métaux pourraient alors se dissoudre, ce qui serait nocif pour la santé.

L'eau dure a la propriété de laisser des dépôts de calcaire et de magnésium sur les parois internes des conduites, mais surtout dans les unités de chauffe comme les boilers, etc. Les bactéries Legionella, responsables de la très redoutée légionellose ou maladie du légionnaire, peuvent se manifester en cas de dépôts importants de calcaire et de magnésium. Étant donné que cette bactérie est omniprésente dans tous types d'eau, même dans l'eau froide, c'est en évitant que les bactéries qui sont à l'origine de cette grave maladie ne s'installent et ne se multiplient dans des dépôts et/ou dans le biofilm que l'on éliminera les facteurs de risque plutôt qu'en procédant à une désinfection thermique ou en ayant recours à des oxydants désinfectants. Dans ce cadre également, une dureté résiduelle de 15/F est trop élevée pour exclure ces facteurs de risque";

2. De la recevabilité du recours

Considérant que la partie défenderesse a soulevé diverses exceptions d'irrecevabilité dans son mémoire en réponse;

Considérant que l'auditeur rapporteur a examiné et rejeté une partie de ces exceptions, et qu'il estime que le recours n'est pas fondé pour le surplus; que dans son dernier mémoire la partie défenderesse s'est ralliée à ces conclusions; que l'on peut dès lors considérer qu'elle ne maintient pas ses exceptions;

3. Sur le fond

3.1. Points de vue des parties

3.1.1. Considérant que dans sa requête en annulation, la partie requérante invoque ce qui suit au titre de moyen unique :

"Développement du moyen unique pris de l'excès de pouvoir (art. 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 janvier 2002 relatif à la qualité de l'eau distribuée par réseau a été adopté en exécution de la directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

Cette directive permet aux États membres de fixer – comme cela a été le cas ici – des paramètres supplémentaires ne figurant pas dans l'annexe de la directive lorsque cela est jugé nécessaire aux fins d'assurer la qualité de la production, de la distribution et du contrôle des eaux destinées à la consommation humaine.

Il n'est pas contesté que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pouvait et peut fixer des paramètres supplémentaires. Il est, en revanche, exigé que ceux-ci soient nécessaires aux fins d'assurer la salubrité, la propreté et/ou la qualité de la production, de la distribution et du contrôle des eaux destinées à la consommation humaine. Cette condition n'est pas remplie.

Quoi qu'il en soit, il y a lieu de constater que la prise de position formulée à l'Annexe I Paramètres et valeurs paramétriques, Partie C – Paramètres complémentaires de l'arrêté sous la note 11 à propos du paramètre relatif à la dureté totale de l'eau – note destinée à donner un complément d'informations aux consommateurs concernant les principales caractéristiques de l'eau distribuée – et selon laquelle l'eau cesse d'être potable si elle est adoucie en dessous de 15/F, est totalement erronée.

L'eau adoucie sous 15/F (même jusqu'à une valeur – théorique – de 0/F) reste adaptée à la consommation humaine. Le contenu de la note 11 n'a aucun rapport avec la santé publique, n'est en aucun cas requis pour assurer la salubrité ni la propreté, ni pour garantir la qualité de la production, de la distribution et du contrôle des eaux destinées à la consommation humaine, ne correspond pas à la réalité (l'eau adoucie sous 15/F demeure potable) et est par conséquent fondé sur des motifs factuels incorrects et inacceptables sur le plan juridique.

L'insertion de la note 11 à l'Annexe I Paramètres et valeurs paramétriques, Partie C – Paramètres complémentaires de l'arrêté du 24 janvier 2002 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la qualité de l'eau distribuée par réseau constitue un excès de pouvoir pour cause de violation de la loi et/ou d'absence de motifs légaux";

3.1.2. Considérant que dans son mémoire en réponse, la partie défenderesse réplique, entre autres :

"2.1.

Généralités

51. L'article 4 de la directive 98/83/CE fixe les obligations générales des États membres (pièce 2) :

'Article 4

Obligations générales

1. Sans préjudice des obligations qui leur incombent au titre d'autres dispositions communautaires, les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer la salubrité et la propreté des eaux destinées à la consommation humaine.

Pour satisfaire aux exigences minimales de la présente directive, les eaux destinées à la consommation humaine sont salubres et propres si elles :

- a) ne contiennent pas un nombre ou une concentration de micro-organismes, de parasites ou de toutes autres substances constituant un danger potentiel pour la santé des personnes et
- b) sont conformes aux exigences minimales spécifiées à l'annexe I, parties A et B et si, conformément aux dispositions pertinentes des articles 5 à 8 et 10 et conformément au traité, les États membres prennent toutes les autres mesures nécessaires pour garantir que les eaux destinées à la consommation humaine satisfont aux exigences de la présente directive.

(...)'

52. L'Annexe I ('Paramètres et valeurs paramétriques'), Partie B ('Paramètres chimiques') établit des valeurs paramétriques, notamment pour le chrome, le cuivre et le nickel :

'PARTIE B

Paramètres chimiques

Paramètres	Valeur paramétrique	Unité	Notes
(...)			
Chrome	50	:g/l	(...)
Cuivre	2,0	:g/l	(...)
(...)			
Nickel	20	:g/l	(...)
(...)			

(...)'

53. L'annexe I, partie C ('Paramètres indicateurs') de la directive 98/83/CE fait fréquemment référence à la note 1, qui est formulée comme suit (pièce 2) :

'Note 1 : Les eaux ne doivent pas être agressives.'

54. En outre, l'annexe I, partie C de la directive 98/83/CE dispose que la couleur et la saveur doivent être acceptables pour les consommateurs et ne peuvent présenter aucun changement anormal (pièce 2).

55. L'article 6 de la directive 98/83/CE prescrit que la qualité des eaux doit être contrôlée là où elles sortent des robinets (pièce 2) :

'Article 6

Point de conformité

1. Les valeurs paramétriques fixées conformément à l'article 5 doivent être respectées :

- a) pour les eaux fournies par un réseau de distribution, au point où, à l'intérieur de locaux ou d'un établissement, elles sortent des robinets qui sont normalement utilisés pour la consommation humaine; (...)'

56. En application du principe de subsidiarité, l'article 5 de la directive 98/83/CE charge les États membres d'ajouter d'autres paramètres aux paramètres énumérés dans la directive, si cela s'avère nécessaire dans un souci de protection de la santé publique (pièce 2) :

'Article 5

Normes de qualité

3. Les États membres fixent des valeurs pour des paramètres supplémentaires ne figurant pas à l'annexe I lorsque la protection de la santé des personnes sur leur territoire national ou une partie de celui-ci l'exige. Les valeurs fixées devraient, au minimum, satisfaire aux exigences de l'article 4, paragraphe 1, point a).'

57. Le préambule de la directive 98/83/CE prévoit que les États membres ont la possibilité de fixer des valeurs pour d'autres paramètres supplémentaires lorsque cela est jugé nécessaire aux fins d'assurer la qualité de la production, de la distribution et du contrôle des eaux destinées à la consommation humaine (pièce 2) :

(2) considérant que, conformément à l'article 3 B du traité qui prévoit que l'action de la Communauté ne devrait pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité, il est nécessaire de revoir la directive 80/778/CEE afin de centrer les exigences sur le respect des paramètres essentiels de qualité et de salubrité des eaux en laissant la possibilité aux États membres d'ajouter d'autres paramètres s'ils le souhaitent;

(...)

(17) considérant que les États membres doivent fixer des valeurs pour d'autres paramètres supplémentaires ne figurant pas à l'annexe I lorsque cela est nécessaire pour protéger la santé des personnes sur leur territoire;

(18) considérant que les États membres peuvent fixer des valeurs pour d'autres paramètres supplémentaires ne figurant pas à l'annexe I lorsque cela est jugé nécessaire aux fins d'assurer la qualité de la production, de la distribution et du contrôle des eaux destinées à la consommation humaine;'

2.2. Application en l'espèce

58. En premier lieu, la partie défenderesse relève que le moyen manque en droit. La requérante en annulation prétend que la note implique qu'elle ne peut plus installer d'adoucisseurs d'eau entre le réseau public de distribution et les robinets privés. Rien n'est toutefois moins vrai. La note 11 contestée de l'annexe I, Partie C, tout comme les autres dispositions non contestées de l'arrêté relatif à la qualité de l'eau distribuée par réseau, n'interdisent pas le placement d'adoucisseurs d'eau. La requérante en annulation peut dès lors toujours installer ses appareils, qu'il s'agisse d'échangeurs d'ions ou d'autres dispositifs. Le moyen manque donc en droit, ne fût-ce que pour ce seul motif.

59. À titre accessoire, il est donné ci-après, à toutes fins utiles, un exposé de l'appréciation technique du Gouvernement bruxellois.

60. L'eau contient naturellement une certaine quantité d'ions de calcium et de magnésium, qui rendent l'eau "dure". Ces substances sont bonnes pour la santé humaine.

61. Les échangeurs d'ions, comme tous les autres adoucisseurs d'eau, sont normalement placés entre le compteur et le robinet. Ils adoucissent l'eau en soustrayant le calcium et le magnésium. Étant donné que les échangeurs d'ions ne peuvent pas fonctionner de façon sélective, ils adoucissent toujours l'eau complètement. La suppression

des ions de calcium et de magnésium confère à l'eau une dureté proche de 0/F, ce qui la rend agressive.

Il peut être remédié à l'agressivité de l'eau en y ajoutant d'autres éléments chimiques, mais les adoucisseurs d'eau ne le font pas, de sorte que l'eau adoucie demeure agressive.

62. L'eau agressive est mauvaise pour les conduites qu'elle traverse. Ces canalisations se composent généralement d'acier non inoxydable avec une couche de zinc des deux côtés des conduites (les tuyaux dits galvanisés). Le zinc se dissout très facilement dans des eaux très adoucies – autrement dit, agressives – et se dissout donc dans l'eau qui parcourt les canalisations. Une fois que la couche de zinc est dissoute, les métaux dont sont composées les canalisations sont tout à fait exposés. L'eau agressive qui traverse les conduites réagit avec le métal, ce qui engendre la corrosion des tuyaux. Vu que l'eau provoque la dissolution des métaux des conduites, la concentration dans l'eau de ces métaux augmente. Cela peut entraîner – en fonction de la composition des tuyaux – le dépassement des valeurs paramétriques imposées pour le chrome, le cuivre et le nickel. Ces valeurs paramétriques sont fixées à l'annexe I, partie B, de la directive 98/83/CE et font dès lors partie des exigences minimales auxquelles l'eau doit répondre pour être qualifiée de propre et saine.

63. En outre, les métaux dissous donnent à l'eau agressive une couleur rouge-brune et un goût désagréable, ce qui ne sera accepté par aucun consommateur. La directive 98/83/CE dispose d'ailleurs que la couleur et la saveur doivent être acceptables pour les consommateurs.

64. Une eau adoucie à un taux de dureté supérieur ou égal à 15/F présente très peu de risques d'agressivité en raison de sa concentration en ions de calcium et de magnésium. Si le taux de dureté est inférieur à 15/F, l'eau est assurément agressive.

65. Il ressort de ce qui précède que la note 11 de l'annexe I, partie C, de l'arrêté relatif à la qualité de l'eau distribuée par réseau se borne en substance à exécuter l'article 4, paragraphe 1, de la directive 98/83/CE. Comme la partie requérante l'indique elle-même, un adoucisseur d'eau est généralement placé directement après le compteur. L'eau adoucie circule donc dans les canalisations de l'installation privée. La qualité de l'eau n'est contrôlée qu'à la sortie du robinet, donc après qu'elle est entrée en contact avec les conduites.

66. En imposant une dureté minimale de 15/F, mesurée à la sortie du robinet, la partie défenderesse ne fait qu'adopter des mesures 'nécessaires pour assurer la salubrité et la propreté des eaux destinées à la consommation humaine' (art. 4, paragraphe 1, de la directive 98/83/CE). L'eau qui est adoucie à un taux inférieur à 15/F peut en effet présenter au robinet, à cause de sa réaction avec les métaux des conduites, une teneur en métaux supérieure à ce qui est autorisé en vertu de l'annexe I, partie B, de la directive 98/83/CE. Par sa note 11 contestée, la partie défenderesse n'a donc fait qu'exécuter l'article 4, paragraphe 1, de la directive 98/83/CE, selon laquelle l'eau doit répondre aux exigences minimales requises à l'annexe I, partie B, pour pouvoir être qualifiée de saine et de propre.

67. Quoi qu'il en soit, contrairement à ce que prétend la partie requérante, la note 11 contestée de l'annexe I, partie C, de l'arrêté relatif à la qualité de l'eau distribuée par réseau ne peut en aucun cas être considérée comme un paramètre supplémentaire que la partie défenderesse aurait ajouté à la liste de paramètres. La directive 98/83/CE énonce en effet elle-même dans son annexe I, partie C, que les eaux ne doivent pas être agressives. L'application d'une dureté

minimale de 15/F constitue simplement une traduction technique de cette exigence.

68. L'on pourrait tout au plus considérer que la partie défenderesse a fixé un paramètre supplémentaire qui est nécessaire pour protéger la santé des personnes au sens du considérant n° 17 de la directive 98/83/CE. Il est, en effet, incontestable que l'eau à forte concentration en métaux est nocive pour la santé.

69. Le fait que cette note 11 fasse partie des paramètres complémentaires qui 'complètent l'information des consommateurs' ne change rien à cette constatation.

70. Puisque l'application d'une dureté minimale de 15/F est requise afin que l'eau destinée à la consommation humaine soit saine et propre et qu'elle est à tout le moins nécessaire pour protéger la santé publique, il ne peut être question d'un quelconque excès de pouvoir.

71. Dans la mesure où la partie requérante maintient que la note 11 contestée de l'arrêté relatif à la qualité de l'eau distribuée par réseau serait fondée sur des motifs factuels incorrects et juridiquement inacceptables, la partie défenderesse précise que la note 11 n'est en aucun cas inspirée par la considération que l'eau d'une dureté inférieure à 15/F ne serait en soi pas apte à être consommée. Ce n'est pas la dureté en elle-même qui fait problème, mais l'éventuelle réaction de l'eau agressive avec les métaux des conduites qu'elle traverse. Étant donné que la qualité de l'eau est mesurée au robinet, une dureté minimale de 15/F est nécessaire afin d'éviter une trop forte concentration en métaux qui rendent l'eau impropre à la consommation humaine.

72. Il ressort de ce qui précède que l'argument selon lequel la note 11 de l'arrêté relatif à la qualité de l'eau distribuée par réseau serait fondée sur des motifs factuels incorrects et juridiquement inacceptables ne peut être admis.

73. En tout cas, il ne s'avère pas que la partie défenderesse aurait émis un jugement manifestement négligent et déraisonnable. La partie requérante ne le prétend même pas dans son moyen et le rend encore moins vraisemblable.

74. Le moyen n'est pas fondé";

3.1.3. Considérant que dans son mémoire en réplique, la partie requérante fait valoir :

"4.1

Rectificatifs factuels

4.1.1 Un adoucisseur (échangeur d'ions) n'exerce aucune influence sur le caractère agressif ou non de l'eau.

Un adoucisseur d'eau (échangeur d'ions) remplace le calcium et le magnésium (qui sont tous deux des éléments positifs) par du sodium (qui est aussi un élément positif).

L'adoucissement de l'eau n'a donc aucun impact sur le caractère agressif ou non de l'eau (ni en bien ni en mal).

La S.A. Ecowater Systems Europe renvoie à l'avis technique de M. L. Feyen de la S.A. Labo Derva qu'elle a déposé comme pièce n°2 :

"Dans les installations domestiques, par contre, il est fait usage des échangeurs d'ions qui permettent l'échange des ions de calcium et de magnésium par du sodium. Ce processus

d'adoucissement ne perturbe pas l'équilibre calco-carbonique, de sorte que l'eau ne peut pas devenir agressive.

L'eau adoucie ne devient pas agressive si l'eau dure n'est pas agressive de nature'.

La thèse du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale selon laquelle l'eau devient agressive quand elle est adoucie, est scientifiquement incorrecte.

4.1.2 L'eau dont la dureté est inférieure à 15/F reste potable et ne représente aucun danger pour la santé publique.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale reconnaît lui-même que la dureté n'est pas en soi déterminante pour établir si une eau est ou non propre à la consommation humaine (Mémoire en réponse, point 71 : '... la partie défenderesse précise que la note 11 n'est en aucun cas inspirée par la considération que l'eau d'une dureté inférieure à 15/F ne serait en soi pas apte à être consommée ...').

Néanmoins, dans sa Note 11 contestée de la Partie C de l'Annexe I de l'arrêté relatif à la qualité de l'eau distribuée par réseau, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale énonce littéralement :

'Note 11 : L'eau cesse d'être potable si elle est adoucie en dessous de 15°F.'

Si – comme il est reconnu – la dureté n'est pas déterminante pour établir si une eau est ou non propre à la consommation humaine, alors la Note 11 est incorrecte et se fonde sur un motif erroné et/ou juridiquement injustifié.

À titre surabondant, la S.A. Ecowater Systems Europe relève que les eaux de source minérales présentent souvent une dureté inférieure à 5/F.

Il est tout à fait erroné de soutenir que l'eau adoucie à un taux inférieur à 15/F est impropre à la consommation humaine.

4.1.3 Réaction de l'eau adoucie avec les métaux des conduites dans lesquelles elle circule

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale justifie l'affirmation erronée contenue dans sa Note 11 de la Partie C de l'Annexe I de l'arrêté relatif à la qualité de l'eau distribuée par réseau par les allégations suivantes :

- l'eau adoucie devient agressive;
- l'eau agressive dans les canalisations réagit avec les métaux dont sont composées ces canalisations, ce qui provoque la corrosion des conduites et engendre une concentration qui pourrait être supérieure aux normes autorisées.

Il est vrai que l'eau agressive dans les canalisations peut réagir avec le métal et provoquer la corrosion.

Il est totalement faux de prétendre que l'eau devient agressive ou que son agressivité se trouve augmentée quand elle est adoucie.

La problématique invoquée par le Gouvernement de Bruxelles-Capitale pour justifier la décision attaquée n'a strictement rien à voir avec la dureté de l'eau, mais avec l'agressivité de l'eau, c'est-à-dire une caractéristique de l'eau sur laquelle un adoucisseur (échangeur d'ions) n'exerce aucune influence.

En outre, il convient de nuancer la problématique :

- si l'installation privée (ou l'installation dans un bâtiment public) est constituée de canalisations en plastique, il ne peut

jamais – même quand l'eau est agressive – y avoir de corrosion;

- il est supposé que pour que l'eau ne soit pas corrosive, il faut qu'elle ait la propriété de déposer une couche carbonatée de protection sur les parois intérieures de sorte que l'eau n'entre plus en contact avec les conduites métalliques; l'eau d'une dureté résiduelle de 6/F sera toujours en mesure de former ce film protecteur sur les parois internes des tuyaux métalliques (pièce 2 - Commentaire technique de M. L. Feyen).

Il est totalement faux de prétendre que :

- l'eau adoucie à un taux inférieur à 15/F est impropre à la consommation humaine;
- que l'adoucissement rend l'eau agressive et provoque la corrosion. Il est correct de dire que quand les conduites (après le compteur) sont composées de métal (et non de plastique), il est conseillé de ne pas adoucir l'eau (du moins, initialement) à moins de 6/F dans le but de permettre la formation d'une couche de protection sur les parois internes des tuyaux afin d'exclure le risque de corrosion.

C'est tout autre chose de soutenir que l'eau qui est adoucie à moins de 15/F est impropre à la consommation humaine.

La SA Ecowater Systems Europe ne voit aucune objection à ce que la Note 11 de la Partie C de l'Annexe I de l'arrêté relatif à la qualité de l'eau distribuée par réseau dispose :

- qu'en cas d'adoucissement de l'eau en aval du compteur du réseau public et dans des installations en métal (et non en plastique), l'eau ne peut pas être adoucie au dessous de 6/F (du moins pas initialement, tant qu'aucune couche protectrice ne s'est pas formée sur les conduites);
- que l'eau transportée par le réseau public de canalisations, c'est-à-dire jusqu'au compteur, ne peut pas être adoucie à moins de 15/F, parce que – sans que cela puisse être considéré comme un fait établi – lorsque l'eau est adoucie à la source par les fournisseurs, une autre méthode est appliquée et que l'eau est transportée durant des jours dans des kilomètres de conduites à une vitesse dépendant de la pression, de sorte que des métaux risquent de se dissoudre (pièce 2).

Ce n'est toutefois pas ce qui figure dans la Note 11 de la Partie C de l'Annexe I de l'arrêté relatif à la qualité de l'eau distribuée par réseau. En effet, celle-ci énonce tout simplement – ce qui est tout à fait erroné – que l'eau "au robinet" adoucie au dessous de 15/F est impropre à la consommation humaine.

L'observation d'ordre technique formulée à ce sujet par M. L. Feyen apporte des éclaircissements :

'L'eau dure a la propriété de laisser des dépôts de calcaire et de magnésium sur les parois internes des conduites, mais surtout dans les unités de chauffe comme les boilers, etc. Les bactéries Legionella, responsables de la très redoutée légionellose ou maladie du légionnaire, peuvent se manifester en cas de dépôts importants de calcaire et de magnésium. Étant donné que cette bactérie est omniprésente dans tous types d'eau, même dans l'eau froide, c'est en évitant que les bactéries qui sont à l'origine de cette grave maladie ne s'installent et ne se multiplient dans des dépôts et/ou dans le biofilm que l'on éliminera les facteurs de risque plutôt qu'en procédant à une désinfection thermique

ou en ayant recours à des oxydants désinfectants. Dans ce cadre également, une dureté résiduelle de 15/F est trop élevée pour exclure ces facteurs de risque';

Il en ressort une fois de plus qu'il est complètement erroné d'affirmer que l'eau adoucie au dessous de 15/F serait impropre à la consommation humaine, tandis que l'eau d'une dureté d'au moins 15/F ne le serait pas. Au contraire, l'eau qui n'est pas adoucie à un taux inférieur à 15/F en aval du compteur présente un risque renforcé de présence de bactéries *Legionella* sur les parois internes des canalisations.

On notera enfin à cet égard que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a omis de déposer les observations techniques formulées par un membre du Conseil de l'environnement à propos de l'avant-projet d'arrêté (pièce 5 – dossier Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale : '... un membre du Conseil a présenté un texte dans lequel figurait les observations d'ordre technique concernant cet avant-projet d'arrêté.')

Il serait assurément utile de compléter le dossier administratif déposé en y intégrant ce texte d'observations techniques.

4.2 La Note 11 de la Partie C de l'Annexe I de l'arrêté relatif à la qualité de l'eau distribuée par réseau est entachée d'excès de pouvoir.

Il résulte des données scientifiques et techniques pertinentes :

- que l'eau adoucie même jusqu'à 0/F reste parfaitement potable et ne représente pas le moindre danger pour la santé publique (point qui n'est d'ailleurs pas contesté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale);
- que l'eau ne doit pas afficher une dureté de 15/F pour pouvoir lutter contre ou exclure la corrosion;
- que si les conduites privées, en aval du compteur du/des fournisseurs d'eau du réseau public, sont en plastique, tout risque de corrosion est exclu et que lorsqu'il s'agit de tuyauteries en métal, il est recommandé de ne pas adoucir l'eau au dessous de 6/F (tant qu'un film protecteur ne s'est pas formé dans les conduites en métal).

À ce propos, il n'est pas contesté qu'un risque de corrosion peut surgir en cas d'adoucissement à un taux inférieur à 15/F à la "source" (c'est-à-dire chez le(s) distributeur(s) d'eau du réseau public), de sorte qu'il peut être conseillé que l'eau ait une dureté de 15/F ou plus durant son transport dans les canalisations du réseau public jusqu'au compteur/à l'installation privée.

C'est notamment ce qui a été prévu dans d'autres pays (par exemple, en Angleterre – pièce 3 n/ 3.16/3.17).

La problématique qui, selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, est à l'origine de la Note 11 de la Partie C de l'Annexe I de l'arrêté relatif à la qualité de l'eau distribuée par réseau n'a rien à voir avec la dureté que l'eau doit avoir à la sortie du robinet pour pouvoir être considérée comme potable. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale tente abusivement d'invoquer qu'une norme de dureté doit être contrôlée au robinet conformément à la directive 98/83/CE. En ce qui concerne la dureté – qui est un paramètre indicateur à des fins de contrôle –, cela n'est aucunement imposé par la directive. Pour répondre à la problématique soulevée, il suffit que la dureté de l'eau soit mesurée à la source, chez le

distributeur, au moment où elle entre dans le réseau public de canalisations ou au compteur. Ce n'est que pour des motifs exclusivement propres aux fournisseurs et au réseau de canalisations publiques qu'il pourrait survenir un risque de corrosion/mélange avec des particules métalliques durant le trajet si l'eau était adoucie à la "source" au dessous de 15/F.

Il s'agit d'une problématique manifeste, claire et spécifique que l'on aurait parfaitement pu décrire et régler en précisant dans la Note 11 que l'eau à la source, au moment où elle est introduite dans le réseau de canalisations publiques (et/ou au compteur, c'est-à-dire avant qu'elle ne passe dans l'installation privée), doit présenter une dureté de 15/F.

En affirmant sans ambages dans la Note 11 de la Partie C de l'Annexe I de l'arrêté relatif à la qualité de l'eau distribuée par réseau que l'eau adoucie au dessous de 15/F est impropre à la consommation humaine, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a émis un jugement scientifiquement et techniquement erroné qui porte préjudice à la S.A. Ecowater Systems Europe et, plus largement, aux fournisseurs d'adoucisseurs.

La Note 11 de la Partie C de l'Annexe I de l'arrêté relatif à la qualité de l'eau distribuée par réseau est fondée sur un motif factuel incorrect et juridiquement inacceptable. La condition, telle qu'elle est posée, ne contribue pas à la qualité de l'eau et n'est pas requise dans le cadre de la protection de la santé publique. L'eau adoucie au dessous de 15/F n'est pas moins saine ni moins propre que celle qui ne l'a pas été.

Au contraire, une eau qui n'a pas été adoucie à un taux inférieur à 15/F en aval du compteur présente un risque renforcé de présence de bactéries *Legionella* dans les canalisations.

En tout cas, il résulte des données scientifiques et techniques pertinentes qu'au moment de prendre la décision contestée, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a émis un jugement manifestement négligent et déraisonné et a manifestement agi sans précaution.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale savait ou devait être conscient :

- qu'il est tout à fait faux de soutenir que l'eau adoucie au dessous de 15/F cesse d'être potable;
- que le motif invoqué pour tenter de justifier sa thèse, c'est-à-dire que l'eau adoucie au dessous de 15/F provoquerait de la corrosion dans les conduites privées, est tout aussi incorrect et juridiquement inacceptable, étant donné qu'une telle affirmation générale n'est en aucun cas nécessaire ni utile pour la protection de la santé publique.

En procédant à une appréciation fondée sur des éléments de fait inexistants ou manifestement inadmissibles, l'autorité a excédé ses pouvoirs, et une décision fondée sur pareille appréciation manifestement déraisonnable est susceptible d'être annulée pour excès de pouvoir (Conseil d'État, 20 novembre 1985, l'État belge représenté par le Secrétaire d'État à la Santé publique et à l'Environnement, n° 25.880).

La requête en annulation partielle de l'arrêté relatif à la qualité de l'eau distribuée par réseau et plus précisément de la Note 11 de la Partie C de l'Annexe I de l'arrêté pour cause d'excès de pouvoir est fondée";

3.1.4. Considérant que les derniers mémoires ne comportent aucun nouvel élément;

3.2. Appréciation

Considérant qu'il revient à la partie défenderesse, et non au Conseil d'État, d'évaluer l'influence de la dureté de l'eau sur la santé publique; que le Conseil d'État ne peut que vérifier si la partie a pris sa décision de manière correcte et si elle n'a pas agi de façon manifestement déraisonnable;

Considérant que la partie requérante ne parvient pas à démontrer concrètement que l'arrêté attaqué repose sur des motifs incorrects ou est manifestement déraisonnable; qu'en outre, elle affirme elle-même dans son mémoire en réplique approuver le paramètre contesté en cas d'adoucissement de l'eau distribuée par réseau en aval du compteur; qu'il n'apparaît pas comme manifestement déraisonnable que la partie défenderesse ait fixé des paramètres généraux, se basant sur la possibilité qu'aucun adoucisseur d'eau n'ait été placé après le compteur; que le moyen n'est pas fondé,

DÉCIDE :

Article 1^{er}

Le recours est rejeté.

Article 2

Les dépens du recours, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le seize novembre deux mille six,
en audience publique de la VII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Mme	M.-R. BRACKE, président de chambre
MM.	R. STEVENS, conseiller d'État
	E. BREWAEYS, conseiller d'État
Mme	A. WIJNANTS, greffier

Le greffier,

Le président,

A. WIJNANTS

M.-R. BRACKE

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1^{er}, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.