

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.809/4
DU 29 JUIN 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité de la Région wallonne, le 8 juin 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel « relatif à la stratégie d'élimination des raccordements en plomb », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

L'article D.3, § 1^{er}, du livre II du Code de l'environnement dispose comme suit :

« Il est créé une commission consultative de l'eau, dont le Gouvernement fixe la composition et le fonctionnement, ainsi que le montant des indemnités et jetons de présence éventuellement octroyés.

La commission émet un avis sur tous les projets de décret relatifs au domaine de l'eau et d'arrêtés réglementaires pris en exécution des dispositions du présent livre ainsi que dans les autres cas prévus par le présent livre. Elle peut, d'initiative, remettre des avis au Gouvernement sur la politique de l'eau et contribuer à la cohérence des approches menées en Région wallonne pour ce qui concerne la gestion intégrée et globale de l'eau ».

Il ne ressort pas du dossier communiqué à la section de législation que l'avis de la Commission consultative de l'eau a été demandé sur l'arrêté ministériel en projet.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de la formalité requise.

Observation générale relative au fondement légal

1. L'arrêté ministériel en projet se donne pour fondement juridique les articles D.188 et R.255 du livre II du Code de l'environnement, ainsi que les notes 3 et 4 de l'annexe XXXI, partie B, à la partie réglementaire du même livre II.

L'article D.188 précité dispose comme suit :

« Art. D.188. § 1^{er}. Le fournisseur établit et met en œuvre un programme annuel de contrôle permettant de vérifier régulièrement que les eaux destinées à la consommation humaine répondent aux exigences de la présente section, et notamment aux valeurs paramétriques fixées conformément à l'article 185.

Il communique le programme annuel à la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement, Division de l'eau.

Le fournisseur prélève des échantillons représentatifs de la qualité des eaux consommées tout au long de l'année.

Lorsque la préparation ou la distribution des eaux destinées à la consommation humaine comprend un traitement de désinfection, le fournisseur contrôle l'efficacité du traitement appliqué et s'assure que toute contamination par les sous-produits de la désinfection sera maintenue au niveau le plus bas possible sans compromettre la désinfection.

§ 2. Le Gouvernement fixe les modalités des programmes annuels de contrôle visés au paragraphe 1^{er}, ainsi que les points d'échantillonnage et de la communication des informations. Il détermine notamment les paramètres à analyser et les fréquences minimales des échantillonnages et des analyses.

§ 3. Les analyses sont confiées à un laboratoire accrédité en vertu de la législation fédérale relative à l'accréditation des organismes de certification et de contrôle, ainsi que des laboratoires d'essais, qui dispose au minimum d'un système de contrôle de qualité analytique.

Les prélèvements d'échantillons sont effectués par des organismes accrédités pour cette activité.

Le Gouvernement détermine les spécifications pour l'analyse des paramètres et pour le prélèvement des échantillons.

§ 4. S'il y a des raisons de soupçonner que des substances et micro-organismes pour lesquels aucune valeur paramétrique n'a été fixée conformément à l'article 185 puissent être présents en quantité ou en nombre constituant un danger potentiel pour la santé des personnes, le fournisseur fait effectuer, par un laboratoire accrédité, un contrôle supplémentaire conformément à la procédure précisée à l'article 183 ».

L'article R.255 précité, qui pourvoit à l'exécution de l'article D.188, prévoit :

« Art. R.255. § 1^{er}. Aux fins d'application de l'article 188 de la partie décrétable, le fournisseur est tenu d'établir un programme de contrôle annuel et approprié permettant de vérifier régulièrement que les eaux destinées à la consommation humaine répondent aux exigences des articles 180 à 193, 411 à 415 et 430 de la partie décrétable et pour la première fois le 10 mai 2004 au plus tard.

§ 2. Le programme de contrôle porte sur chaque zone de distribution déterminée par le fournisseur et comprend deux types de contrôle: un contrôle de routine visé à l'article 256 et un contrôle complet visé à l'article 257.

§ 3. Pour chaque zone de distribution, le fournisseur se conforme:

- 1° au nombre minimum de points d'échantillonnages conformément à l'annexe XXXIII, tableau B;
- 2° à la fréquence des échantillonnages et des analyses conformément à l'annexe XXXIII, tableau B;
- 3° aux méthodes d'analyses prescrites par l'annexe XXXIV.

§ 4. Le Ministre peut adapter les programmes de contrôle des fournisseurs, en terme d'échantillonnage et d'analyses en vue de les compléter ».

Quant à l'annexe XXXI à la partie réglementaire du livre II du Code de l'environnement, sa partie B est intitulée « Paramètres chimiques ». Elle est constituée d'un tableau reprenant pour une série de paramètres, des valeurs paramétriques le cas échéant annotées.

La note 3 se rapporte aux valeurs fixées pour le cuivre, le plomb et le nickel. Elle est rédigée comme suit :

« Cette valeur s'applique à un échantillon d'eau destinée à la consommation humaine, tant prélevé au robinet par une méthode d'échantillonnage appropriée, déterminée par le Ministre, de manière à être représentatif d'une valeur moyenne hebdomadaire ingérée par les consommateurs, qu'au compteur par une méthode d'échantillonnage appropriée, déterminée par le Ministre, de manière à garantir la fourniture d'une eau de qualité à l'entrée des installations intérieures privées ».

La note 4 se rapporte uniquement au plomb et est libellée en ces termes :

« La valeur doit être respectée au plus tard le 25 décembre 2013.

Elle est de 25 µg/l au cours de la période comprise entre l'entrée en vigueur et le 25 décembre 2013.

Le fournisseur est tenu de prendre les mesures appropriées pour remplacer les raccordements en plomb sur le réseau lui appartenant ou de prendre toute mesure adéquate afin qu'aucun contact ne soit possible entre un raccordement en plomb et l'eau destinée à la consommation humaine, en donnant la priorité aux cas où les concentrations en plomb dans les eaux destinées à la consommation humaine sont les plus élevées. À cette fin, ces mesures comportent une évaluation représentative et complète des concentrations en plomb dans les eaux destinées à la consommation humaine. Les mesures sont communiquées au Ministre pour approbation. À défaut de proposition du fournisseur, le Ministre fixe ces mesures dans le programme de contrôle conformément à l'article R.255.

Le fournisseur est tenu d'informer, au moins une fois par an, les consommateurs des dangers que peuvent représenter les installations intérieures privées en plomb pour la santé publique ».

Outre les dispositions citées au préambule de l'arrêté en projet, il convient également de relever que l'article R.258 du livre II du Code de l'environnement impose au fournisseur de communiquer les programmes de contrôle ainsi que leurs modifications pour l'année suivante à l'administration, le ministre étant habilité à fixer « la nature et la forme des informations à transmettre ».

Par ailleurs, l'article R.260, alinéa 1^{er}, du même livre dispose :

« Art. R.260. Le fournisseur communique à la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement, Division de l'Eau l'ensemble des résultats des contrôles relatifs à une année civile, dans le courant du trimestre suivant l'expiration de cette dernière, et dans les formes prescrites par le Ministre ».

2. Les dispositions reproduites ci-avant mettent en place un système dans lequel chaque fournisseur d'eau destinée à la consommation humaine est chargé d'élaborer un programme de contrôle annuel et approprié, qui porte sur chaque zone de distribution déterminée par le fournisseur et comprend deux types de contrôle: un contrôle de routine (CR) et un contrôle complet (CC).

Pour chaque zone de distribution, le fournisseur doit se conformer au nombre minimum de points d'échantillonnages, à la fréquence des échantillonnages et des analyses, ainsi qu'aux méthodes d'analyses définies par le Gouvernement.

Dans ce système, l'article R.255, § 4, les notes 3 et 4 de l'annexe XXXI et les articles R.258 et R.260, précités, confèrent au ministre des habilitations très précises.

Ainsi :

1° selon l'article R.255, § 4, le ministre « peut adapter les programmes de contrôle des fournisseurs, en terme d'échantillonnage et d'analyses en vue de les compléter » : cette disposition permet donc uniquement au ministre d'« adapter », « en vue des les compléter », « les programmes des fournisseurs » ; le ministre n'est donc pas habilité à régler de manière générale et abstraite - fût-ce partiellement - le contenu du programme de contrôle ;

2° selon la note 3 de l'annexe XXXI, partie B, pour le cuivre, le plomb et le nickel exclusivement, le ministre est chargé de déterminer la méthode d'échantillonnage à utiliser, au robinet et au compteur, pour le prélèvement d'eau destinée à la consommation humaine ;

3° selon la note 4 de l'annexe XXXI, partie B, pour le plomb uniquement, le ministre est habilité à approuver - et non à arrêter - les mesures appropriées que le fournisseur est tenu de prendre pour remplacer les raccordements en plomb sur le réseau lui appartenant, ou pour garantir qu'aucun contact ne soit possible entre un raccordement en plomb et l'eau destinée à la consommation humaine ; et ce n'est que si le fournisseur reste en défaut de proposer ces mesures que le ministre est alors habilité à fixer celles-ci dans le programme de contrôle;

4° l'article R.258 habilite le ministre à fixer la forme et la nature des informations que le fournisseur est tenu de transmettre au titre de son obligation de communiquer à l'administration les programmes de contrôle et leurs modifications pour l'année suivante ;

5° en application de l'article R.260, le ministre est chargé d'arrêter les formes dans lesquelles le fournisseur est tenu de communiquer à l'administration les résultats des contrôles relatif à l'année civile écoulée.

Il en résulte notamment que le ministre n'est pas habilité à régler de manière générale et abstraite - fût-ce partiellement - le contenu du programme de contrôle à établir par les fournisseurs; de même, il n'est pas habilité à déterminer des méthodes d'échantillonnages pour d'autres substances que le cuivre, le plomb et le nickel. Par ailleurs, il ne peut fixer les mesures appropriées en ce qui concerne le plomb, que si le fournisseur ne lui a pas communiqué sa proposition pour approbation, ce qui implique, d'une part, que le ministre ne peut intervenir qu'à défaut de proposition du fournisseur et, d'autre part, et par voie de conséquence, que le ministre ne peut décider de ces mesures qu'au cas par cas, fournisseur par fournisseur, et non par voie générale et abstraite.

3. Vu la portée limitée des habilitations conférées au ministre par l'article R.255 et les notes 3 et 4 précitées, ainsi que par les articles R.258 et R.260 du livre II du Code de l'environnement, il faut constater que l'arrêté ministériel en projet est, dans une mesure non négligeable, dépourvu de fondement juridique.

Ainsi, le projet à l'examen ne dispose pas de fondement juridique dans la mesure où :

1° aux articles 1^{er} et 2, et à l'annexes I et II, il arrête la méthode d'échantillonnage de l'eau pour l'évaluation de la conformité aux normes fixées pour des substances autres que le cuivre, le plomb et le nickel ;

2° aux articles 4, 5 et 7 et à l'annexe III, il impose, de manière générale et abstraite, des contrôles additionnels (CA) aux fournisseurs ;

3° à l'article 5, il impose de manière générale et abstraite à tous les fournisseurs d'« informer l'utilisateur et l'abonné de la période prévue pour le remplacement du raccordement en plomb, de l'éventuelle nécessité de remplacer une partie de l'installation privée intérieure » et de faire à ceux-ci « les recommandations adaptées concernant l'usage de l'eau », et ce, au surplus, alors que le dossier n'établit pas que les fournisseurs n'auraient pas communiqué au Ministre leurs propositions de « mesures appropriées » ;

4° à l'article 6, il règle la procédure d'approbation des programmes de contrôle par l'administration et permet à celle-ci « si nécessaire d'en renforcer les priorités au vu de ses propres observations ».

4. En conclusion, le texte en projet doit être revu de sorte qu'il se limite aux mesures que le Gouvernement wallon a habilité le ministre à adopter.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY