# CONSEIL D'ÉTAT
# section de législation

avis 77.392/4
du 3 février 2025

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant diverses dispositions relatives à la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine'

‡LW-AECZLEGDF-HHDJCVT‡

Le 13 janvier 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Santé, de l'Environnement, des Solidarités et de l'Économie sociale de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant diverses dispositions relatives à la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 février 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Philippe DE BRUYCKER, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section, et Clément PESESSE, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 février 2025.

*

‡LW-AECZLEGDF-HHDJCVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

## EXAMEN DU PROJET

### PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1er, les mots « l'article D.183 et D.188, § 3 » seront remplacés par les mots « les articles D.6-1, D.181, § 1er, alinéas 1er, 1°, 3 et 4, et D.188, § 3, alinéa 3, et § 5, alinéa 1er » [1].

2. L'article D.188, § 5, du livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau conditionne l'habilitation attribuée Gouvernement en lui imposant de se baser soit sur la liste de vigilance établie par la Commission européenne en vertu de 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', soit sur une ou plusieurs études scientifiques réalisées sous l'égide de l'Union européenne ou de la Région wallonne.

S'agissant d'une formalité préalable imposée par le décret, il convient de la viser comme suit au préambule :

« Vu la note du Conseil scientifique indépendant (CSI) PFAS relative à la toxicité de l'acide trifluoroacétique (TFA) & réflexion sur une norme de concentration dans l'environnement (et plus spécifiquement dans l'eau) du 20 aout 2024 ».

3. L'avis d'initiative d'AQUAWAL ne constitue pas une formalité préalable obligatoire. La communication de la Commission C/2024/4910 du 7 aout 2024 fait partie du cadre juridique dans lequel le projet s'inscrit mais ne contient pas de disposition conférant au Gouvernement une habilitation pour adopter le dispositif en projet. Il convient dès lors de mentionner cet avis et cette communication dans des considérants et non dans des visas.

[1] Interrogée quant aux habilitations mises en œuvre par le projet, la déléguée a répondu que l'article 1er, 2°, reposait également sur l'article 20 de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles'. Cependant, les habilitations déjà visées, et en particulier celle consacrée par l'article D.6-1 du livre II Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau, suffisent à assoir la compétence du Gouvernement pour l'intégralité des dispositions du projet. Il n'y a dès lors pas lieu de compléter le préambule par le visa de l'article 20 de la loi spéciale du 8 aout 1980.

‡LW-AECZLEGDF-HHDJCVT‡

## DISPOSITIF

### Article 1er

1. Dans la quatrième colonne de la ligne en projet de l'annexe XXXI, Partie B, du livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau, l'alinéa 3 serait mieux rédigé comme suit :

« En outre, le fournisseur d'eau s'efforce de ne pas dépasser au point de distribution, au plus tard à partir du 12 janvier 2028, la valeur cible de 0,004µg/l pour la somme des quatre substances suivantes ».

2. Il va de soi que le Gouvernement est habilité, le cas échéant, à la lumière de l'évaluation prévue, à revoir les valeurs définies dans la quatrième colonne de la ligne en projet de l'annexe XXXI, Partie B, du livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau. La dernière phrase de la quatrième colonne de la ligne en projet de l'annexe contient une auto-habilitation au Gouvernement qui est dépourvue de portée juridique et n'a pas sa place dans un arrêté du Gouvernement. Elle sera omise.

### Article 2

1. Concernant les incertitudes de mesure, l'annexe III, partie B, 1, de la directive (UE) 2020/2184 prévoit :

> « En ce qui concerne les paramètres établis au tableau 1 de la présente annexe, la méthode d'analyse utilisée permet, au minimum, de mesurer des concentrations égales à la valeur paramétrique, avec une limite de quantification, conformément à l'article 2, point 2, de la directive 2009/90/CE de la Commission […], de 30 % ou moins de la valeur paramétrique pertinente et avec l'incertitude de mesure indiquée dans le tableau 1 de la présente annexe. Le résultat est exprimé avec, au minimum, le même nombre de chiffres significatifs que la valeur paramétrique visée à l'annexe I, parties B et C, de la présente directive.
>
> L'incertitude de mesure visée au tableau 1 ne peut être utilisée en tant que tolérance supplémentaire pour les valeurs paramétriques établies à l'annexe I.
>
> Tableau 1. Caractéristique de performance minimale 'incertitude de mesure'

| Paramètres | Incertitude de mesure<br>(voir note 1)<br>% de la valeur paramétrique (excepté pour le pH) | Notes |
|---|---|---|
| […] | | |
| PFAS | 50 | |
| […] | | |

> […] ».

‡LW-AECZLEGDF-HHDJCVT‡

Le tableau reproduit ci-avant ne prévoit pas que la valeur d'incertitude de la mesure puisse être fournie à titre indicatif, ni que, dans certaines hypothèses, au demeurant non-identifiées dans le projet, elle puisse être dépassée pour atteindre jusqu'à 80 % pour un certain nombre de PFAS.

En conséquence, la note 6*bis* en projet, telle qu'insérée par le 2°, méconnait la directive (UE) 2020/2184.

Le projet sera revu à la lumière de cette observation.

2. Le 3° entend modifier le point 3 de la partie B de l'annexe XXXIV du livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau en y insérant notamment des alinéas 3 et 4, lesquels visent respectivement à recommander des méthodes d'analyse répondant aux normes européennes EN 17892 : 2024, parties A et B, pour le paramètre « somme PFAS » et à permettre que d'autres méthodes soient utilisées « à condition de satisfaire aux exigences générales et spécifiques concernant le paramètre PFAS énoncées ».

Bien que l'alinéa 3 en projet fasse état de « méthodes d'analyse recommandées », la combinaison de cet alinéa avec l'alinéa 4 en projet emporte que le recours aux méthodes faisant l'objet des normes européennes mentionnées à l'alinéa 3 est en principe obligatoire. L'auteur du projet doit dès lors s'assurer du caractère accessible de ces normes, dès lors que celles-ci ne bénéficient pas déjà d'un régime de publicité.

3. Interrogée quant à la portée du point 3, alinéa 5, en projet, la déléguée a répondu :

> « Le paramètre 'Somme PFAS' est constitué de 20 molécules. La méthode d'analyse, sur laquelle portent les critères de performance (limite de quantification, incertitude de mesure), ne dose pas directement le paramètre 'Somme PFAS', mais mesure ces 20 molécules individuellement. La somme de ces 20 molécules constitue le paramètre 'Somme PFAS'.
>
> Ainsi, les critères de performance de la méthode d'analyse doivent se rapporter à ces molécules individuellement, et non au paramètre 'Somme PFAS'.
>
> La limite de quantification (LOQ) doit être au maximum égale à 30 % de la valeur paramétrique du paramètre 'Somme PFAS' : 0,3 * 100 ng/l = 30 ng/l.
>
> Puisque ce paramètre est constitué de 20 molécules, cela signifie qu'en moyenne, la méthode doit être capable d'atteindre une LOQ de 1,5 ng/l par molécule (30 ng/l/20 molécules).
>
> Cette LOQ de 1,5 ng/l représente le critère de performance que la méthode doit être capable d'atteindre pour chacune des 20 molécules (obligation pour respecter la directive 2020/2184).
>
> Une valeur plus stricte de 1 ng/l est imposée pour 4 de ces 20 molécules (PFOS, PFOA, PFHxS et PFNA), qui font l'objet d'une obligation de moyen complémentaire pour la teneur cumulée de ces 4 PFAS particuliers (4 ng/l pour la somme de ces 4 PFAS).
>
> Il s'agit bien d'imposer une obligation ».

‡LW-AECZLEGDF-HHDJCVT‡

Compte tenu de cette réponse, il est préférable de rédiger l'alinéa 5 en projet du point 3 comme suit :

> « La limite de quantification LOQ atteint 1,5 ng/l pour chacune des vingt substances visées à l'alinéa premier, à l'exception des substances PFOA, PFNA, PFHxS et PFOS, pour lesquelles la limite de quantification LOQ atteint 1 ng/l. L'utilisateur de la méthode valide la conformité des limites de quantification dans des conditions internes données ».

Article 3

L'article 29, alinéa 4, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 1er juin 2023 'modifiant diverses dispositions en ce qui concerne la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine' en fixe l'entrée en vigueur comme suit :

> « Le présent arrêté produit ses effets le 12 janvier 2023.
>
> […]
>
> En dérogation à l'alinéa 1er, les eaux destinées à la consommation humaine respectent les valeurs paramétriques fixées à l'annexe XXXI, partie B, pour le bisphénol A, les chlorates, les chlorites, les acides halo-acétiques, la micro-cystine-LR, la somme des PFAS et l'uranium pour le 12 janvier 2026 au plus tard.
>
> […] ».

La disposition en projet, en abrogeant les mots « la somme des PFAS », modifie donc l'entrée en vigueur de l'obligation de respecter, pour les eaux destinées à la consommation humaine, la valeur paramétrique « somme des PFAS » fixée à l'annexe XXXI, partie B. L'intention de l'auteur du projet est de faire coïncider l'entrée en vigueur de cette obligation avec l'entrée en vigueur du projet examiné, que règle l'article 5 du projet.

Bien que la modification ne soit pas elle-même assortie d'un effet rétroactif, elle pourrait être comprise comme impliquant une prise d'effet de l'arrêté du 1er janvier 2023 au 12 janvier 2023 pour les PFAS.

À cet égard, il convient de rappeler qu'il résulte des articles D.188, § 1er, D.400, 5°, et R.255 du livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau que le non-respect des valeurs reprises dans l'annexe à l'examen constitue une infraction pénale. Dès lors, l'obligation de respecter ces valeurs ne peut pas être imposée de manière rétroactive sans heurter le principe général de non-rétroactivité de la loi pénale [2].

[2] Voir l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15 du Pacte international du 19 décembre 1966 'relatif aux droits civils et politiques'.

‡LW-AECZLEGDF-HHDJCVT‡

Pour garantir la sécurité juridique, il est préférable de modifier l'article 29 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 1er juin 2023 de manière telle qu'y figure explicitement la date d'entrée en vigueur de l'obligation de respecter, pour les eaux destinées à la consommation humaine, la valeur paramétrique « somme des PFAS » fixée dans l'annexe XXXI, partie B.

Article 4

Interrogée à cet égard, la déléguée a confirmé qu'il était de l'intention de l'auteur du projet d'abandonner dans l'ensemble de la réglementation toute référence à la notion « Total PFAS ».

Il convient dès lors d'identifier avec précision l'ensemble des textes de nature réglementaire dans lesquels figurent les mots à abroger et d'y apporter les modifications pertinentes [3], ce qui permettra d'assurer la sécurité juridique.

Article 5

Cette disposition prévoit que « le présent arrêté entre en vigueur le jour de son adoption ».

Une telle disposition n'est, en principe, pas admissible car elle aura pour effet de conférer un effet rétroactif à l'arrêté en projet [4].

Il est préférable d'omettre cette disposition, à moins que l'auteur du projet soit en mesure de justifier les motifs pour lesquels il y a lieu de déroger à la règle ordinaire d'entrée en vigueur des textes réglementaires. Dans ce cas, la disposition sera revue afin d'y remplacer les mots « son adoption » par les mots « sa publication au *Moniteur belge* » [5].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Bernard BLERO

[3] La section de législation s'est prononcée dans le même sens dans l'avis 77.207/2 donné le 12 décembre 2024 sur un avant-projet de décret de la Communauté française « relatif au changement de nom de l'enseignement de promotion sociale ».

[4] Sauf si celui-ci est publié le jour de son adoption.

[5] Voir notamment l'avis 69.502/4 donné le 28 juin 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 8 juillet 2021 'modifiant l'arrêté du Gouvernement du 20 décembre 2017 portant exécution du décret du 19 juillet 2017 relatif au prix d'hébergement et au financement de certains appareillages des services médico-techniques lourds en hôpital universitaire'.

‡LW-AECZLEGDF-HHDJCVT‡