

- ÉDITORIAL -

Transposition de la directive 98/83/CE relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine

TRANSPPOSITION OF THE DIRECTIVE 98/83/CE ABOUT QUALITY OF WATER SUPPLY

M.-L. GUILLEMOT, C. SAOUT, R. TARDIVEL, C. ARNAUD et A. ROBIN

Ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes Handicapées

Le décret n° 2001-1220 qui transpose la directive n° 98/83/CE reprend les règles techniques et administratives essentielles concernant les captages d'eau, les usines de traitement, les réseaux de distribution jusqu'au robinet du consommateur qui existaient dans le décret n° 89/3. Le texte a été réorganisé afin d'améliorer la lisibilité d'ensemble et des modifications ont été introduites pour améliorer ou renforcer certains critères de qualité. Il tient compte des nouvelles dispositions de la directive qui concernent notamment le point de conformité, les exigences de qualité, la gestion des non-conformités, le suivi sanitaire des eaux et l'information des consommateurs.

LE POINT DE CONFORMITÉ

Pour les eaux de distribution, il s'agit des robinets qui sont normalement utilisés pour la consommation humaine. Cette définition conduit à préciser dans le texte le partage des responsabilités entre responsables de distribution, propriétaires d'immeubles, consommateurs, État et collectivités locales en cas de situation de non-conformité:

- l'article 30 du décret prévoit que la personne publique ou privée responsable de la distribution doit prendre toute mesure pour réduire ou éliminer le risque de non-respect des limites de qualité après la fourniture ;
- les personnes publiques ou privées responsables de la distribution intérieure des locaux ou établissements où de l'eau est fournie au public tels que les écoles, les hôpitaux et les restaurants sont tenues de s'assurer que l'eau qu'elles fournissent est propre à la consommation (article 30). En cas de risque de non-conformité lié aux installations intérieures de distribution dans les autres locaux, le préfet veille à ce que les propriétaires soient informés des mesures correctives qu'ils pourraient prendre et à ce que les consommateurs concernés soient informés et conseillés (article 31).

LES EXIGENCES DE QUALITÉ

«Les exigences de qualité à respecter sont indiquées à l'article 2, les eaux :

- ne doivent pas contenir 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 être conformes aux limites de qualité définies à l'annexe I-1.

Elles doivent satisfaire, en outre, aux références de qualité, établies à des fins de suivi des installations de production et de distribution d'eau et d'évaluation de risques pour la santé des personnes, fixées à l'annexe I-2.

A souligner que la première exigence sous-entend que lorsqu'une substance ou un microorganisme non spécifié dans les annexes est présent dans l'eau, il convient de déterminer la quantité de cette substance ou de ce microorganisme qui présente un risque pour la santé. En ce qui concerne la microbiologie, cette évaluation du risque est basée notamment sur la notion de dose minimale infectante pour les germes non spécifiés et non recherchés habituellement. Pour la mise en application, il est prévu de fournir des instructions aux services chargés du contrôle à partir des évaluations réalisées par les instances d'expertise.

1. Nouvelles limites ou références de qualité :

- les sous-produits de traitement :

Comme dit auparavant, de nouvelles contraintes s'appliqueront aux responsables de distribution. Ces derniers doivent en particulier mieux contrôler le traitement de l'eau pour éviter la formation des sous-produits de traitement. Les limites de qualité relatives aux bromates (10 µg/L au 31 décembre 2008, avec une valeur transitoire de 25 µg/L à respecter au 31 décembre 2003) et aux trihalométhanes (100 µg/L pour l'ensemble des quatre composés spécifiés (chloroforme,

bromoforme, dibromochlorométhane et bromodichlorométhane), la valeur transitoire de 150 µg/L devant être respectée au 31 décembre 2003) qui sont des sous-produits induits par les traitements à l'ozone et au chlore illustrent ces nouvelles dispositions. Des études récentes indiquent que :

- dans la majeure partie des usines de traitement, ces nouvelles limites de qualité devraient pouvoir être atteintes au moyen de réglages des étapes de traitement existantes ;
- des quantités non négligeables de bromates peuvent être apportées dans l'eau par de l'hypochlorite de sodium. Des exigences particulières seront fixées pour la qualité de ce produit par l'arrêté ministériel prévu à l'article 32 relatif aux conditions d'autorisation d'utilisation des produits et procédés de traitement des eaux.

De plus, compte tenu du fait que de nombreux autres sous-produits d'oxydation font l'objet de recommandations de l'OMS et que le respect des valeurs fixées par la réglementation pour les sous-produits de traitement doit conduire à une optimisation des filières de traitement, après avis des instances d'expertise (le Conseil supérieur d'hygiène publique de France (CSHPF) et l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), une référence de qualité de 0,2 mg/L a été retenue pour les chlorites (sous-produit du bioxyde de chlore figurant à l'annexe I-2.1 du décret). Cette valeur correspond à la recommandation de l'OMS. Compte tenu du fait que 50% du bioxyde de chlore se transforme en chlorites, une telle valeur permet par exemple un traitement à 0,4 mg/L en bioxyde de chlore.

- les indicateurs de radioactivité :

Les références de qualité concernent le tritium (100 becquerel/L) et la dose totale indicative (0,1 mSV/an). Ces paramètres seront recherchés dans le cadre des analyses complètes opérées à la ressource et au point de mise en distribution. Il est prévu qu'un arrêté ministériel pris après avis de l'AFSSA (art. 15) précise le mode de détermination des radionucléides à prendre en compte pour le calcul de la dose totale indicative et les méthodes de calcul à utiliser.

- toxine de cyanobactéries (risque émergent) :

Les instances d'expertise précitées ont demandé qu'une limite de qualité de 1 µg/L figure pour le paramètre Microcystine-LR (ce paramètre ne sera pas recherché systématiquement mais uniquement en cas de prolifération algale dans les eaux brutes).

2. Paramètres dont la limite ou la référence de qualité est modifiée :

Elles concernent :

- le plomb dont la limite de qualité est fixée à 10 µg/L au 25 décembre 2013 avec une valeur transitoire de 25 µg/L à partir du 25 décembre 2003).

Les instances d'expertise ont estimé que dans l'état actuel des connaissances et des techniques :

- un traitement approprié permet d'atteindre la valeur de 25 µg/L dans 90 % des cas mais ne permet pas de respecter la limite de 10 µg/L ;
- il est nécessaire de changer l'ensemble des canalisations en plomb pour atteindre la limite de qualité de 10 µg/L.

Des dispositions spécifiques au plomb sont prévues dans le décret :

- compte tenu de la difficulté d'obtenir un échantillon représentatif de la « valeur moyenne hebdomadaire ingérée » (cf note 3 de l'annexe I-B de la directive 98/83/CE), il est prévu à l'article 15 du décret la rédaction d'un arrêté ministériel pour déterminer la ou les méthode(s) d'échantillonnage à employer vis-à-vis des paramètres plomb, cuivre et nickel dont la concentration dans l'eau est liée à des phénomènes de dissolution des matériaux constitutifs des réseaux de distribution. Cet arrêté tiendra compte des recommandations de la commission européenne (le comité d'adaptation de la directive prévu à son article 12 devrait se prononcer sur une harmonisation des méthodes utilisées dans les différents états membres très prochainement) et sur des travaux menés par l'Association Générale des Hygiénistes et Techniciens Municipaux (AGHTM) sur l'échantillonnage du plomb ;

- l'article 35 reprend et complète le contenu de l'article 28 du décret n° 89-3 et interdit la mise en place de canalisations ou de tout élément en plomb ;
- l'article 36 demande à la personne publique ou privée responsable de la distribution publique de transmettre au préfet dans un délai d'un an après la publication du décret une étude du potentiel de dissolution du plomb au point de mise en distribution de l'eau et de lui indiquer les mesures qu'il a prévu de prendre pour réduire le risque de dissolution des métaux (un arrêté ministériel pris après avis de l'AFSSA et définissant les modalités d'évaluation du potentiel de dissolution du plomb est prévu dans ce même article) ;
- l'article 37 demande à ce que le rapport annuel sur le prix et la qualité des services publics de l'eau potable et de l'assainissement prévu par le décret n° 95-635 du 6 mai 1995 soit complété par « le nombre et le pourcentage de branchements publics en plomb supprimés ou modifiés au cours de l'année passée »,

- Pour permettre le respect dans le délai imparti de la limite de qualité de 10 µg/L, un plan national d'action est mis en place.

- D'autres paramètres voient leur limite de qualité modifiée :

- l'arsenic (la limite de 50 µg/L est abaissée à 10 µg/L). La circulaire du 13 octobre 1998 demandait déjà aux préfets d'informer la population lorsque la teneur en arsenic de l'eau distribuée dépassait 10 µg/L ;
- l'antimoine (la limite passe de 10 µg/L à 5 µg/L) ;
- le nickel (de 50 µg/L à 20 µg/L) ;

- les HAP (de 6 composés dont la somme était fixée à 0,2 µg/L, le texte cite 4 composés avec un seuil de 0,1 µg/L);
- les *Clostridium* sulfito-réducteurs, sur proposition des instances d'expertise, les *Clostridium perfringens* de la directive 98/83/CE ont été remplacés par les « Bactéries sulfito-réductrices y compris les spores » (le volume d'analyse étant fixé à 100 ml).
- Les travaux de transposition de la directive 98/83/CE ont conduit à ajouter ou à maintenir dans la réglementation française des limites et références de qualité qui ne sont pas inscrites dans la directive 98/83 CE. Il convient de souligner principalement :
- la limite de qualité de 1 NFU et la référence de qualité de 0,5 NFU pour la turbidité au point de mise en distribution pour les eaux d'origine superficielle et pour les eaux d'origine souterraine provenant de milieux fissurés présentant une turbidité périodique importante et supérieure à 2 NFU ;

Il existait une obligation de filtration pour les eaux superficielles fixée par le décret n° 89-3 (transposition de la directive 75/440/CEE), mais la même obligation ne figure pas à ce jour dans la réglementation pour les eaux souterraines vulnérables polluées en permanence ou épisodiquement. La formulation du décret n° 2001-1220 « *eaux d'origine souterraine provenant de milieux fissurés présentant une turbidité périodique importante et supérieure à 2 NFU* » a pour objet de caractériser cette catégorie d'eau souterraine.

Les eaux de surface et les eaux souterraines influencées par des eaux superficielles et/ou polluées par des eaux de ruissellement sont susceptibles de contenir des parasites qui ne sont pas éliminés par un traitement de désinfection classique. Un traitement de rétention physique est nécessaire pour les éliminer et un tel traitement, dès qu'il est mis en œuvre et s'il est bien mené, doit permettre d'atteindre le seuil de 0,5 NFU. Ainsi, pour ces catégories d'eau, afin de faciliter l'interprétation sanitaire des résultats compte tenu des fluctuations possibles de la turbidité lors de certaines phases du fonctionnement de l'étape de filtration, le décret prévoit au point de mise en distribution :

- un objectif à atteindre de 0,5 NFU inscrit dans les références de qualité. La circulaire d'accompagnement du décret indiquera que lorsque la valeur de 0,5 NFU n'est pas respectée, l'exploitant doit donner l'explication de ce dépassement et la fréquence des contrôles sanitaires doit être renforcée ;
- une limite de qualité de 1 NFU.

De plus, une référence de qualité de 2 NFU aux robinets normalement utilisés pour la consommation humaine doit être satisfaite pour toutes les eaux afin de prendre en compte d'autres phénomènes (corrosion,...) qui peuvent se produire lors du transport de l'eau dans les canalisations.

- la prise en compte du paramètre baryum (la valeur OMS est reprise en annexe I-1 et I-3. Il est à noter que pour les eaux minérales naturelles, les instances d'expertise ont retenu cette même valeur) ;

- par ailleurs, il faut noter que, certains paramètres non repris dans le texte tels que la silice, l'argent, etc... dont la présence dans l'eau est liée à l'application de traitement particulier seront pris en compte dans la définition des modalités d'autorisation d'utilisation spécifique des produits de traitement en cause.

En ce qui concerne les limites de qualité des eaux douces superficielles utilisées ou destinées à être utilisées pour la production d'eau destinée à la consommation humaine, le décret dans son annexe I-3 reprend le contenu de l'annexe I-3 du décret du 3 janvier 1989. Lorsque les limites de qualité de l'annexe I-1 sont inférieures aux limites de qualité de l'annexe I-3 du décret du 3 janvier 1989 et dans la mesure où les traitements imposés aux eaux ne permettent pas de réduire ces paramètres, par souci de cohérence, la valeur de l'annexe I-1 a été reprise dans l'annexe I-3.

GESTION DES SITUATIONS DE NON-CONFORMITÉ

La gestion des situations dans lesquelles la qualité de l'eau n'est pas conforme aux limites de qualité ou constitue un danger pour la santé des personnes est un point important de la directive qui, dans ses articles 8 et 9 introduit les éléments d'une démarche d'évaluation et de gestion des risques sanitaires incluant un régime de dérogation temporaire sous conditions. Ces éléments sont transposés dans les articles 19 à 24 du décret.

L'enchaînement technique et organisationnel de gestion du risque résulte de l'application d'une combinaison des articles 20 à 24, en fonction des catégories de paramètres et de l'appréciation par le préfet des risques sanitaires liés à la non-conformité. L'information des consommateurs fait partie intégrante de la gestion de la situation.

En cas de non-respect des exigences de qualité (limite, référence ou présence en concentration ou en nombre de tout élément présentant un risque pour la santé des personnes), les causes de ce non-respect doivent être recherchées et les mesures correctives nécessaires doivent être prises le plus rapidement possible afin de rétablir la qualité des eaux ; si nécessaire, la distribution de l'eau doit être interdite ou des utilisations doivent être restreintes en tenant compte des risques pouvant eux-mêmes être liés à de telles décisions.

Pour les paramètres chimiques de l'annexe I-1 partie B, des dérogations peuvent être accordées sur demande de la personne publique ou privée responsable de la distribution sous deux conditions, à savoir qu'elles ne constituent pas de risque pour la santé des personnes et qu'il n'existe pas d'autres moyens raisonnables de maintenir la distribution.

La durée de la dérogation, la valeur maximale admissible acceptée pendant la durée de la dérogation, le plan d'amélioration de la qualité de l'eau ainsi que l'information des consommateurs doivent alors être prévus.

La durée maximale de la dérogation est de 3 ans renouvelable 1 fois après avis du Conseil supérieur d'hygiène publique de France et de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments et exceptionnellement une seconde fois après avis de la commission européenne.

SUIVI SANITAIRE DES EAUX

La directive prévoit deux types de contrôle :

- les contrôles de routine qui ont pour but de fournir de manière régulière des informations sur la qualité organoleptique et microbiologique et des informations sur l'efficacité du traitement notamment de la désinfection ;
- les contrôles complets dont l'objectif est de fournir les informations nécessaires pour déterminer si toutes les valeurs paramétriques prévues par la directive sont respectées.

Comme dit précédemment, le point de conformité est le robinet du consommateur, toutefois l'annexe II de la directive précise que *« dans le cas d'un réseau de distribution un état membre peut prélever des échantillons dans la zone de distribution ou auprès des installations de traitement en ce qui concerne des paramètres particuliers s'il peut être démontré qu'il n'y a pas de changement défavorable dans la valeur mesurée des paramètres concernés »*.

Les principaux éléments qui ont été pris en compte pour établir les programmes de contrôle dans le décret sont les suivants :

- pour permettre une information appropriée des consommateurs, le contrôle sanitaire sur les petites unités de distribution doit être renforcé par rapport au décret antérieur ;
- les fréquences de la directive sont des fréquences minimales ;
- pour une meilleure interprétation des résultats, il est préférable d'analyser les paramètres qui n'évoluent pas dans le réseau le plus près possible de la production. C'est pourquoi a été défini dans le décret, en complément du robinet du consommateur, le « point de mise en distribution » pour la réalisation d'une partie du contrôle sanitaire. Ce point est celui à partir duquel l'eau est réellement mise en distribution et consommée.

Sur une zone de distribution dont la qualité de l'eau est homogène et dont la gestion est assurée par une même personne publique ou privée (unité de distribution), le contrôle sanitaire prévoit :

- des analyses au point de prélèvement d'eau (analyses RS et RP similaires à celles que prévoyait le décret n° 89-3 du 3 janvier 1989);

- des analyses de routine (analyse P1) et ainsi que des analyses complètes (analyse P1+P2) permettant d'apprécier le fonctionnement de l'unité de production d'eau au point de mise en distribution pour les paramètres qui présentent une stabilité lors de leur transport dans le réseau de distribution et pour les paramètres qui n'ont pas la même signification au point de mise en distribution et au robinet du consommateur;

- la réalisation des analyses de routine prévues par la directive (analyse D1) et d'analyses complètes (D1+D2) au robinet pour les paramètres qui évoluent au cours de la distribution.

L'analyse complète de la directive correspond donc à la réalisation d'une analyse complète (P1+P2) au point de mise en distribution et d'une analyse complète (D1+D2) au robinet.

Des adaptations de ce programme de contrôle sont prévues dans le décret.

En ce qui concerne la surveillance assurée par l'exploitant, les dispositions inscrites dans le décret prévoient:

1/ des précisions sur la surveillance que tout exploitant est tenu de mettre en œuvre sur ses installations. Cette surveillance doit notamment comprendre un examen régulier des installations, un programme de tests ou d'analyses et la tenue d'un fichier sanitaire.

2/ la possibilité de substituer des analyses réalisées dans le cadre de la surveillance à des analyses de contrôle sanitaire sous réserve d'un certain nombre de conditions (mise en œuvre d'un plan d'assurance qualité au niveau des installations de production et de distribution d'eau, prise en compte d'analyses de routine, analyses réalisées dans des laboratoires «reconnus» – les modalités de reconnaissance de ces laboratoires pourront être examinées pendant la période transitoire de 5 ans prévue). Dans tous les cas, la fréquence des contrôles réalisés par la DDASS ne peut être inférieure pour les types d'analyses pris en compte à 50% de celle prévue à l'annexe II du décret. Ces dispositions entrent en application 5 ans après la sortie du décret. Des dispositions transitoires sont prévues.

3/ dans le cas des unités de distribution de plus de 3 500 habitants, une transmission au préfet par l'exploitant d'un bilan annuel du fonctionnement du système de distribution (surveillance et travaux) et l'indication du plan de surveillance pour l'année suivante est requise.

L'INFORMATION DES CONSOMMATEURS

La directive 98/83/CE indique que les consommateurs doivent disposer d'informations adéquates et récentes sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. Elle reprend également le principe de la directive 91/692/CEE qui prévoit la transmission d'un rapport national triennal à la commission qui dresse une synthèse au niveau européen.

L'information des consommateurs est déjà pratiquée et transposée en droit national par le décret n° 94-841 du 26 septembre 1994 qui prévoit un affichage des résultats du contrôle sanitaire des eaux en mairie et par la synthèse annuelle sur la qualité des eaux jointe à la facture d'eau selon les modalités prévues par l'arrêté du 10 juillet 1996. Cependant, des efforts doivent se poursuivre pour assurer une information facilement compréhensible par le public notamment en termes de risques pour la santé en situation de non-conformité, et d'autre part pour tenir compte des nouvelles règles de partage de responsabilité.

L'amélioration des outils d'exploitation de la base nationale de données SISE-Eaux du ministère de la santé va contribuer à faciliter le traitement des informations et leur représentation cartographique.

CONCLUSION

Le décret n° 2001-1220 du 20 décembre 2001 renforce la sécurité sanitaire des eaux destinées à la consommation, en effet :

- les responsables de distribution publique doivent prendre toute mesure technique appropriée pour modifier la nature ou les propriétés de l'eau avant qu'elle ne soit fournie pour limiter le risque de dégradation de l'eau après sa fourniture, dont la qualité est jugée au robinet du consommateur ;
- le traitement de filtration des eaux souterraines sensibles aux pollutions microbiologiques est rendu obligatoire ;
- le contrôle sanitaire des unités de distribution de petite taille est renforcé ;
- les responsables de distributions publiques sont incités à mettre en œuvre sur leurs installations de production et de distribution d'eau une démarche d'assurance qualité.