

# La réglementation du cycle de l'eau potable

**Pierre-Olivier de BROUX**

*Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles*

**Marianne PORTELLI**

*Juriste à la Société Bruxelloise de Gestion de l'Eau et Chargée d'enseignement à l'Université de Strasbourg*

## TABLE DES MATIÈRES

|      |                                                                         |    |
|------|-------------------------------------------------------------------------|----|
| I.   | Quelques principes fondamentaux du droit international de l'eau potable | 24 |
| II.  | Les opérateurs du cycle anthropique de l'eau                            | 25 |
| A.   | La production et la distribution d'eau potable                          | 26 |
| B.   | L'assainissement des eaux usées                                         | 27 |
| III. | Les autorités de contrôle et de régulation                              | 30 |
| A.   | Les administrations fédérales et fédérées                               | 30 |
| B.   | Des autorités de régulation?                                            | 30 |
| C.   | Les instances consultatives                                             | 32 |

La présentation en quelques pages du secteur de l'eau potable en Belgique relève d'une gageure comparable à celle d'autres industries de réseau, eu égard en particulier à la multiplication des lieux de débats et de décisions qui encadrent la politique de l'eau dans notre pays. La fourniture d'eau potable relevait traditionnellement de la compétence des communes, mais les nécessités tant économiques qu'environnementales ont conduit les Etats et l'Europe à intervenir dans ce domaine. Et pour ne rien simplifier, la politique de l'eau a été presque intégralement régionalisée en Belgique<sup>1</sup>. Il s'ensuit que trois droits régionaux cohabitent avec le droit fédéral et le droit européen, et s'imposent aux multiples acteurs du secteur<sup>2</sup>.

Une bonne compréhension du droit de l'eau potable nécessite par ailleurs une brève explication de la notion de *cycle de l'eau*, telle que reprise notamment dans le Code de l'eau wallon et dans le droit bruxellois<sup>3</sup>. Cette notion ne possède pas de définition légale ou réglementaire. Elle est inspirée de la directive

2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau<sup>4</sup> et de l'approche globale du cycle biochimique de l'eau que ce texte consacre. Le Code de l'eau distingue deux acceptions du cycle de l'eau: le cycle naturel de l'eau, d'une part, et le cycle anthropique de l'eau, de l'autre. Selon la doctrine, le cycle naturel de l'eau se définit comme «le processus par lequel l'eau voyage successivement de l'air (condensation) à la terre (précipitation) avant de retourner dans l'atmosphère (évaporation)», en passant par la percolation et l'écoulement sur terre, tandis que le cycle anthropique de l'eau renvoie à «la circulation de l'eau résultant de l'intervention humaine, depuis les points de captage, jusqu'aux stations d'épuration avant un retour en milieu naturel»<sup>5</sup>. Le cycle anthropique de l'eau – auquel la présente étude est consacrée – se décompose donc de manière très schématique en trois étapes:

- la *production*, tout d'abord, qui consiste à capter les eaux naturelles, à les traiter afin de les rendre potables et à les transporter via des conduites d'adduction de gros diamètre vers des zones d'approvisionnement (réservoirs et châteaux d'eau) et de stockage;
- la *distribution*, ensuite, par laquelle l'eau est acheminée chez l'utilisateur: une fois parvenue dans des zones de stockage et d'approvisionnement, l'eau est relayée dans les conduites de distribution de petit diamètre et fait l'objet d'un branchement ou d'un raccordement auprès de chaque immeuble concerné;
- l'*assainissement*, enfin, par lequel les eaux usées

1. Au terme de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, les Régions sont compétentes pour la politique de l'eau, à savoir en particulier «la protection et la distribution d'eau, en ce compris la réglementation technique relative à la qualité de l'eau potable, l'épuration des eaux usées et l'égouttage». A noter que, dès l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'Etat, *M.B.*, 31 janvier 2014, qui modifie l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, al. 5, 3<sup>e</sup> de la loi spéciale du 8 août 1980, les Régions seront également compétentes pour la réglementation des prix dans le secteur de l'eau, laquelle relevait jusqu'à présent de l'autorité fédérale (ce qui n'a pas manqué de soulever quelques tensions: voy. par exemple C.E., arrêt n° 131.610 du 19 mai 2004).
2. Le juge de paix de Tournai s'est emparé de cette complexité réglementaire pour juger qu'au regard de l'inflation législative, et de la disparité des textes – fédéraux, régionaux, communautaires –, une partie à un contrat, qui jouit de surcroît du monopole de la distribution d'eau potable en Région wallonne, ne peut toutefois, sans violer l'article 1134 du Code civil, fonder une réclamation sur les seuls effets de la publication, au *Moniteur*, d'une réglementation qui régit son activité», et refuser par suite de condamner un justiciable au paiement du montant forfaitaire dû pour la seule présence d'un compteur d'eau (J.P. Tournai, 8 mai 2012, *J.L.M.B.*, 2012, p. 1720). La validité du raisonnement est sans doute discutable, mais il n'en est pas moins significatif de la perception de cette inflation législative du droit de l'eau.
3. Article D.1 et parties II et III du Code wallon de l'environnement, Livre II, Code de l'eau (ci-après le Code de l'eau wallon), *M.B.*, 23 septembre 2004; article 2, al. 3 de l'ordonnance bruxelloise du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau (ci-après l'ordonnance-cadre bruxelloise), *M.B.*, 3 novembre 2006.
4. *J.O.*, n° L 327, 22 décembre 2000.
5. L. RENOY, «La réglementation relative à l'eau», in *Guide de droit immobilier*, liv. VII.4.2.9., Waterloo, Kluwer, 2011, pp. 23 et 49. Voy. aussi S. LEPRINCE et L. RENOY, «Eau», *R.P.D.B.*, Complément X, v° «Urbanisme et environnement», Bruxelles, Bruylant, 2007, n° 1426; P. NIHOUL, «L'action contractuelle de la S.P.G.E.», *Amén.*, 2002, n° spéc., pp. 58-59.

sont collectées (par des égouts<sup>6</sup> et des collecteurs<sup>7</sup>) pour être traitées en station d'épuration avant d'être rejetées en milieu naturel. L'assainissement comprend donc l'ensemble des opérations d'égouttage, de collecte, de stockage-tampon<sup>8</sup> et d'épuration des eaux résiduaires urbaines.

Sur la base de ces préliminaires, nous pouvons nous atteler à la présentation du secteur de l'eau potable. Nous commencerons par introduire les fondements juridiques de ce secteur, issus du droit international et européen (I.) avant d'exposer succinctement la structure, les missions et le régime juridique de ses acteurs, du côté des opérateurs, d'une part (II.), et de celui des autres acteurs publics, chargés du contrôle et de la régulation du secteur, ensuite (III.)

## I. Quelques principes fondamentaux du droit international de l'eau potable

Deux principes nous paraissent fonder la politique internationale en matière d'eau potable, et exercer un impact significatif sur le cycle anthropique de l'eau. Il s'agit d'une part de la reconnaissance du droit à l'eau potable comme un droit fondamental, un droit de l'homme à part entière; et corrélativement de la qualification de l'approvisionnement en eau comme un service d'intérêt général<sup>9</sup>. Il s'agit d'autre part de la défense et de la protection de l'eau potable comme un patrimoine, une ressource naturelle dont la disponibilité est limitée et la gestion écologique indispensable.

La reconnaissance d'un droit à l'eau, tout d'abord, est

en débat depuis de nombreuses années au sein de la communauté internationale. L'existence de ce droit fondamental ne fait plus tant l'objet de controverses: il est généralement admis que l'approvisionnement en eau fait partie des nécessités imposées par le respect de la dignité humaine, ou par le droit à la protection de la santé et à un environnement sain, tels que ceux-ci sont consacrés dans les différents textes du droit international des droits de l'homme. Les débats portent surtout, aujourd'hui, sur la portée et sur l'autonomie de ce droit par rapport aux autres droits fondamentaux<sup>10</sup>. En Belgique, si la valeur constitutionnelle de ce droit demeure également débattue<sup>11</sup>, il est néanmoins plus ou moins explicitement consacré par les trois législations régionales<sup>12</sup>. La reconnaissance de ce droit fondamental implique que «les services de l'eau sont d'intérêt général», comme l'affirme l'ordonnance-cadre bruxelloise du 20 octobre 2006 (art. 2, al. 3). Il faut cependant immédiatement compléter cette assertion par la volonté, parfois critiquée, d'une partie du secteur de l'eau de qualifier celui-ci de service d'intérêt *économique* général, la directive 2000/60/CE considérant en effet que l'eau est un bien *marchand*, même s'il n'est pas «comme les autres» (considérant 15)<sup>13</sup>.

La protection du patrimoine aquifère, ensuite, est au cœur des politiques régionales et européenne de l'eau<sup>14</sup>. La directive 2000/60/CE précitée constitue la norme de référence du secteur de l'eau au sein de l'Union européenne<sup>15</sup>. Son champ d'application est particulièrement large puisqu'il porte à la fois sur les eaux de surface, les eaux de transition, les eaux côtières et les eaux souterraines. Ses dispositions définissent un ensemble d'objectifs et de règles visant à

6. Le réseau d'égouts est appelé «réseau d'égouttage unitaire» lorsqu'il est chargé d'évacuer à la fois les eaux pluviales ainsi que les eaux usées. Il est appelé «réseau d'égouttage séparatif» lorsqu'il est en revanche chargé d'évacuer les eaux de pluie et les eaux usées séparément.
7. Dans le cas d'égouts unitaires, un dispositif de limitation des débits (déversoir ou bassin d'orage) est installé de manière à ne conduire à la station d'épuration qu'un débit fixé. Le débit excédentaire (la surverse) est évacué dans un cours d'eau voisin.
8. Le stockage-tampon regroupe toute mesure ou infrastructure visant à réguler le réseau d'assainissement, en particulier lors d'événements pluvieux intenses.
9. Voy. la directive 2000/60/CE précitée, considérant 15.
10. Voy. S. DE VIDO, «The right to water: from an inchoate right to an emerging international norm», *Rev. b. dr. int.*, 2012, pp. 517-564, qui conclut de manière très convaincante que le droit à l'eau est devenu une norme coutumière de droit international; ainsi que C. DE ALBUQUERQUE (rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement), *Droit au but. Bonnes pratiques de réalisation des droits à l'eau et à l'assainissement*, Lisbonne, Conseil mondial de l'eau, 2012, disponible sur <http://sr-watersanitation.ohchr.org> (consulté le 15 janvier 2014); H. SMETS, «Reconnaissance et mise en œuvre du droit à l'eau», *R.T.D.H.*, 2002, pp. 837-852; H. SMETS, «Le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement est finalement reconnu», *Revue juridique de l'environnement*, 2011/1, pp. 79-89; I.T. WINKLER, *The Human Right to Water. Significance, Legal Status and Implications for Water Allocations*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2012; M. CUQ, *L'eau en droit international. Convergences et divergences dans les approches juridiques*, Bruxelles, Larcier, 2013, 150 p.; ainsi que l'initiative citoyenne européenne en faveur du droit à l'eau potable sur <http://www.right2water.eu/fr/node/5> (consulté le 15 janvier 2014).
11. J. FIERENS, «Vers un droit à l'eau effectif?», note sous J.P. Fontaine-l'Évêque, 15 octobre 2009, *J.J.P.*, 2012, pp. 306-316; A. VANDEBURIE, «Coupures d'eau, de gaz et d'électricité: ça suffit! L'article 23 de la Constitution à la rescousse des besoins énergétiques fondamentaux», note sous J.P. Mouscron, 24 mai 2004, *R.G.D.C.*, 2008, pp. 273-282; C.A., arrêt n° 36/98 du 1<sup>er</sup> avril 1998, B.4.3.
12. Article D.1, § 3 du Code de l'eau wallon: «Toute personne a le droit de disposer d'une eau potable de qualité et en quantité suffisante pour son alimentation, ses besoins domestiques et sa santé»; repris par l'article 2, al. 2 de l'ordonnance-cadre bruxelloise. En Flandre, de manière plus allusive, voy. le décret du 20 décembre 1996 «tot regeling van de rol van de lokale adviescommissie in het kader van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water», *M.B.*, 8 février 1997; ainsi que l'article 8, § 1<sup>er</sup> du décret du 24 mai 2002 «betreffende water bestemd voor menselijke aanwending» (ci-après le Drinkwaterdecreet), *M.B.*, 23 juillet 2002.
13. Voy. J. SOHNLE, «La mise en réseau de l'eau au niveau européen et international: incontournable, mais contrôlable», in L. POTVIN-SOLIS (dir.), *La libéralisation des services d'intérêt économique général en réseau en Europe*, 8<sup>e</sup> Journées d'Etudes du Pôle Européen Jean Monnet, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 275-299; A. AMATO et M. CONTI, *The Economics of Water Industry: Technology, Ownership and Efficiency*, Milan, Fondazione AMGA – Franco Angeli, 2005; O.C.D.E., *Competition and Regulation in the Water Sector*, août 2004; D. GADBIN, «Le service de distribution d'eau face au droit communautaire», in R. KOVAR et D. SIMON (dir.), *Service public et Communauté européenne: entre l'intérêt général et le marché*, Paris, La Documentation française, 1998, pp. 305-319.
14. Au niveau bruxellois, par exemple, voy. le *Plan de gestion de l'eau de la Région de Bruxelles-Capitale* adopté par le gouvernement par arrêté du 12 juillet 2012, *M.B.*, 5 septembre 2012 (disponible sur [www.bruxellesenvironnement.be](http://www.bruxellesenvironnement.be) – consulté le 15 janvier 2014), ainsi que F. DE MUYNCK, «La politique bruxelloise de l'eau», in D. YERNAULT, B. LOMBAERT et P.-O. DE BROUX (dir.), *25 ans de droit bruxellois*, Bruxelles, Larcier, 2014 (à paraître).
15. Voy. J.-Fr. NEURAY (dir.), *La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau: droit européen, droit interne, droit comparé*, Bruxelles, Bruylant, 2006. A la directive 2000/60/CE s'ajoutent des directives dont l'objet est plus sectoriel. Il s'agit de la directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines; de la directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles; de la directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine; et de la directive 2006/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade et abrogeant la directive 76/160/CEE.

promouvoir une gestion durable de l'eau, protéger l'environnement aquatique, réduire la pollution, améliorer l'état des écosystèmes aquatiques, et atténuer les effets des inondations et des sécheresses, son objectif ultime étant d'atteindre un «*bon état*» écologique et chimique de toutes les eaux communautaires d'ici à 2015. Pour parvenir à ce «*bon état*» écologique et chimique, elle prévoit que la gestion des ressources en eau doit être organisée par les Etats membres à l'échelon hydrographique et administratif le plus approprié. Aussi leur impose-t-elle de recenser l'ensemble des bassins hydrographiques<sup>16</sup> présents sur leurs territoires et de les rattacher à des unités de gestion administrative nationales ou internationales selon que le bassin concerné recouvre un ou plusieurs Etats: les districts hydrographiques<sup>17</sup>.

Pour ce qui concerne le cycle anthropique de l'eau en particulier, l'un des principaux apports de la directive réside dans les nouvelles règles que cette dernière fixe en matière de tarification de l'eau. Son article 9 impose en effet aux Etats membres de tenir compte, dans le cadre de leur politique tarifaire, du principe de la récupération de l'ensemble des coûts et services liés à l'utilisation de l'eau<sup>18</sup>. L'objectif visé est double: il s'agit non seulement d'inciter les usagers à utiliser les ressources de façon efficace, mais également de veiller à ce que les différents secteurs économiques (secteur industriel, secteur des ménages et secteur agricole) contribuent à la récupération des coûts liés à l'utilisation de l'eau. Si la directive reconnaît par là même le principe du *pollueur-payeur*, elle en autorise toutefois une application relativement souple, et ce, dans la mesure où les Etats membres ne sont pas contraints d'internaliser de manière obligatoire et automatique les coûts précités. En effet, les Etats doivent uniquement *tenir compte* du principe de la récupération et prévoir une contribution *appropriée* des différents secteurs économiques (art. 9.1, al. 1 et 2). Il leur est par ailleurs permis de prendre en considération, dans le cadre de la détermination du prix de l'eau, les

effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération ainsi que les conditions géographiques et climatiques des Régions concernées (art. 9.1, al. 3). En droit belge, les trois Régions ont repris et mis en œuvre ces principes dans leur législation respective relative à la tarification de l'eau<sup>19</sup>.

## II. Les opérateurs du cycle anthropique de l'eau

La structure du secteur de l'eau potable dépend à la fois des trois étapes qui caractérisent le cycle anthropique de l'eau, et des missions confiées aux différents intervenants. Nous envisageons tout d'abord le rôle des opérateurs, à savoir de toute entité qui fournit un service dans un des trois domaines précités que sont la production, la distribution et l'assainissement de l'eau, en distinguant les missions relatives à la fourniture d'eau potable (A) et celles relatives au traitement des eaux usées (B). L'on relèvera d'ores et déjà que si certains de ces opérateurs sont des sociétés publiques régionales, la majorité d'entre eux soit relèvent de services communaux, soit, surtout, sont constitués sous forme d'intercommunales. Cette particularité se justifie, notamment en ce qui concerne la distribution de l'eau potable, par la compétence historique que détenaient les communes en matière de voirie et de domanialité. Sans faire disparaître la gestion locale de l'eau, la nécessité d'une plus grande centralisation a ensuite caractérisé l'évolution historique du secteur public de l'eau, à la fois pour des raisons de rationalisation et de financement, mais aussi pour permettre de faire primer l'intérêt général sur les intérêts locaux<sup>20</sup>.

16. L'article 2, 13° de la directive 2000/60/CE définit les bassins hydrographiques comme «toute zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivière, fleuves et éventuellement de lacs vers la mer, dans laquelle elles se déversent par une seule embouchure, estuaire ou delta».
17. Voy., pour la transposition de ces mesures en droit belge: Y. MOSSOUX, «La gestion de l'eau: analyse de la coopération interrégionale belge au regard de la coopération internationale dans les bassins de l'Escaut et de la Meuse», *Rev. dr. ULB*, 2009, pp. 319-350; S. LEPRINCE et L. RENOY, «Eau», *op. cit.*, n°s 1430 et s.; K. GEERAERTS et P. BURSENS, «Van kaderrichtlijn water tot decreet integraal waterbeheer. Impact van binnenlandse factoren op de Vlaamse aanpassing aan Europese regelgeving», *Burger, bestuur & beleid*, 2007/2, pp. 125-142; P. DE SMEDT, G. GONSAELES, J. HEYMAN, F. MAES, P. VAN BOCKSTAL et F. VANDERSTRAETEN, *Integraal waterbeleid in Vlaanderen*, Malines, Kluwer, 2004; F. VANDERSTRAETEN, «De Europese kaderrichtlijn water: een vergelijking met de bestaande situatie in Vlaanderen», *M.E.R.*, 2002/1, pp. 21-50; S. LEPRINCE et M. PÂQUES, «La gestion des eaux par bassins hydrographiques», *Amén.*, 2002, n° spécial, pp. 18 et s.
18. Selon la Communication de la Commission du 26 juillet 2000, intitulée *Tarification et gestion durable des ressources en eau* (COM(2000) 477, non publiée au *Journal officiel*), ces coûts sont les suivants: «(1) Les coûts financiers (ou coûts directs) des services concernant l'eau, qui comprennent les coûts de fourniture et d'administration de ces services. Ils englobent tous les coûts d'exploitation et d'entretien, ainsi que les coûts en capital (amortissement du capital et paiement des intérêts, le cas échéant, rendement du capital investi); (2) Les coûts environnementaux, c'est-à-dire les coûts des dégâts que les utilisations de l'eau occasionnent pour l'environnement et les écosystèmes et les utilisateurs de l'environnement (réduction de la qualité écologique des écosystèmes aquatiques, salinisation ou dégradation des sols productifs, etc.); (3) Les coûts de la ressource, qui représentent le coût de l'appauvrissement de la ressource entraînant la disparition de certaines possibilités pour d'autres utilisateurs à la suite de l'amoindrissement des ressources au-delà de leur taux naturel de renouvellement ou de récupération (à la suite, par exemple, de prélèvements excessifs d'eaux souterraines).»
19. Voy. notamment articles 16bis et s. du Drinkwaterdecreet; articles D.228 et s. du Code de l'eau wallon; articles 38 et 39 de l'ordonnance-cadre bruxelloise, exécutés par l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 janvier 2009 établissant un plan comptable uniformisé du secteur de l'eau en Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 19 février 2009. Lire sur ce sujet la contribution attendue de E. GILLET dans le prochain numéro de la présente revue (*RDIR*, 2014/2).
20. P.-O. DE BROUX, *Le droit des industries de réseau. Une histoire de l'évolution du rôle de l'Etat fondatrice d'un droit du service public*, Waterloo, Kluwer, 2014 (à paraître), 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> Partie, Titre I, chapitre 4; S. WEERTS, «L'évolution des acteurs du service public dans les secteurs de l'eau et de l'électricité», *Rev. dr. commun.*, 2002/1, pp. 45-79. Voy. quelques exemples récents des difficultés à concilier l'intérêt général et l'intérêt local dans C.E., arrêts n°s 83.754, 83.755 et 83.756 du 30 novembre 1999, et n° 87.161 du 10 mai 2000, relatifs à des taxes locales sur le captage d'eau, annulées par les autorités de tutelle régionale au nom de l'intérêt général. Comp., pour la France, avec le remarquable rapport intitulé *L'eau et son droit*, Etudes et documents du Conseil d'Etat, n° 61, Paris, La Documentation française, 2010, disponible sur [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr) (consulté le 15 janvier 2014).

## A. La production et la distribution d'eau potable

### 1. Des conditions d'exploitation comparables entre les Régions

Les législations régionales encadrent de manière assez stricte et comparable<sup>21</sup> la production et la distribution de l'eau potable. Ainsi, les prises d'eau souterraine ou de surface en vue de la consommation humaine, qu'elles soient publiques ou privées, sont en principe soumises à autorisation dans chaque Région<sup>22</sup>.

La fourniture d'eau alimentaire n'est en revanche pas, en tant que telle, soumise à autorisation. L'eau fournie doit néanmoins être potable, sous peine de sanctions administratives ou pénales. La salubrité de l'eau, évaluée par référence à des paramètres microbiologiques et chimiques, est sévèrement contrôlée, à la fois par le fournisseur lui-même (qui est tenu de procéder régulièrement à ce contrôle de qualité) et par les autorités de contrôle régionales. En cas de non-respect des valeurs minimales, les fournisseurs doivent en déterminer les causes et y remédier, voire même prendre des mesures d'urgence allant jusqu'à l'interruption de la distribution. Tout fournisseur doit également contribuer (notamment financièrement) à l'assainissement des eaux usées<sup>23</sup>.

Enfin, si le fournisseur exploite un réseau public de distribution d'eau, il est tenu (sauf rares exceptions) de raccorder au réseau toute personne qui en fait la demande<sup>24</sup>, de fournir gratuitement une quantité d'eau potable aux consommateurs, d'approvisionner régulièrement ceux-ci, de les informer de la qualité de l'eau distribuée (en particulier en cas de risques pour la santé humaine), ainsi que d'obligations supplémen-

taires en matière d'assainissement (voy. *infra*)<sup>25</sup>.

### 2. Les opérateurs régionaux

En Flandre, la plupart de ces conditions sont imposées au titre d'*obligations de service public* (art. 8 Drinkwaterdecreet). Douze compagnies des eaux exploitent actuellement un réseau public de distribution d'eau, le plus souvent sous la forme d'une intercommunale, soit en produisant elles-mêmes de l'eau potable, soit en achetant celle-ci à d'autres producteurs, flamands, bruxellois, wallons ou étrangers (notamment hollandais). Quatre d'entre elles se partagent un peu plus de 90% de part de marché: **De Watergroep** (33,5% du marché flamand en 2009), la **Antwerpse Waterwerken** (AWW – 26,2%), la **Provinciale en Intercommunale Drinkwatermaatschappij der Provincie Antwerpen** (PIDPA – 17,2%) et la **Tussenge-meentelijke Maatschappij der Vlaanderen voor Watervoorziening** (TMVW – 16,1%)<sup>26</sup>. Parmi les sociétés restantes, certaines sont des concessionnaires privés choisis par les communes concernées.

A Bruxelles, l'ordonnance-cadre bruxelloise attribue, à titre exclusif, à l'intercommunale plurirégionale revêtant la forme d'une société coopérative à responsabilité limitée **Vivaqua**<sup>27</sup>, les *missions de service public* suivantes: «le stockage et le traitement d'eau potable destinée à la consommation humaine», ainsi que «la production et le transport d'eau potable destinée à la consommation humaine, pour autant qu'elle soit fournie ou destinée à être fournie par un réseau public de distribution» (art. 17, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>). Formellement, la distribution d'eau potable destinée à la consommation humaine est également attribuée à titre exclusif à l'intercommunale **Hydrobru**<sup>28</sup> (art. 17, § 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>), mais cette exclusivité n'est qu'apparente, puisque

21. Sous réserve du droit bruxellois, qui demeure assez sommaire sur certains points (notamment en ce qui concerne les obligations relatives à l'exploitation d'un réseau public de distribution d'eau).
22. Article 9 du décret flamand du 24 janvier 1984 «houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer», M.B., 5 juin 1984; articles 17, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, 36 et 44, § 2, 5<sup>o</sup> de l'ordonnance-cadre bruxelloise, notamment exécutés par l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 avril 2007 déterminant les missions des services du gouvernement transférées à l'Institut bruxellois de gestion de l'environnement en exécution de l'article 68 de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau, M.B., 22 mai 2007, ainsi que l'arrêté-loi du 18 décembre 1946 instituant un recensement des réserves aquifères souterraines et établissant une réglementation de leur usage, M.B., 6 mars 1947, exécuté par l'arrêté royal du 26 février 1987 relatif au recensement des prises d'eau souterraine en Région bruxelloise, M.B., 4 août 1987 (voy. aussi, pour Bruxelles, F. DEMUYNCK, «La politique bruxelloise de l'eau», *op. cit.*, n<sup>os</sup> 20 et s.); articles D.169, R.144 et s. et R.153 et s. du Code de l'eau wallon (voy. notamment C.E., arrêt n<sup>o</sup> 216.919 du 16 décembre 2011).
23. Directive 98/83/CE précitée; loi du 14 août 1933 concernant la protection des eaux de boisson, M.B., 31 août 1933; articles 4, 6 et 7 du Drinkwaterdecreet, exécutés par l'arrêté du gouvernement flamand du 13 décembre 2002 «houdende reglementering inzake de kwaliteit en levering van water, bestemd voor menselijke consumptie», M.B., 28 janvier 2003; article 36/1 de l'ordonnance-cadre bruxelloise, exécuté par l'arrêté du gouvernement bruxellois du 24 janvier 2002 relatif à la qualité de l'eau distribuée par réseau, M.B., 21 février 2002; articles D.180 à D.193 du Code de l'eau wallon. En Région wallonne, des obligations spécifiques d'assainissement sont également imposées à tout producteur d'eau potabilisable (art. 252 et 253 du Code). Il s'agit, ici encore, de la concrétisation du principe du *pollueur-payeur* qui oblige les producteurs à supporter les conséquences de leurs activités jusqu'au bout du cycle de l'eau.
24. Le Conseil d'Etat a rappelé à juste titre que ce droit ne pouvait être considéré comme une obligation dans le chef des citoyens: C.E., arrêt n<sup>o</sup> 204.409 du 27 mai 2010, p. 8.
25. Articles 5, 6bis et 8 du Drinkwaterdecreet, exécutés par l'arrêté du gouvernement flamand du 8 avril 2011 «houdende bepalingen van rechten en plichten van de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk en hun klanten met betrekking tot de levering van water bestemd voor menselijke consumptie, de uitvoering van de saneringsverplichting en het algemeen waterverkoopreglement», M.B., 10 juin 2011; articles 17 et 18 de l'ordonnance-cadre bruxelloise, exécutés par l'arrêté du gouvernement bruxellois du 7 décembre 2006 portant certaines mesures d'exécution de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau, M.B., 11 janvier 2007, ainsi que l'ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise, M.B., 29 septembre 1994; articles D.194 à D.209, et R.270bis et s. du Code de l'eau wallon.
26. Chiffres Belgaqua, produits dans l'étude du SPF Economie, «Approvisionnement en eau potable en Belgique: analyse du secteur», 2012, disponible sur [www.economie.fgov.be](http://www.economie.fgov.be) (consulté le 15 janvier 2014). A noter que AWW et TMVW se présentent désormais sous une marque commune, *Water-link*.
27. Créée dès 1891, associant aujourd'hui trente-huit communes et une intercommunale wallonne, cette intercommunale plurirégionale a porté le nom de *Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux* (CIBE) jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ordonnance-cadre bruxelloise. Voy. notamment, à son sujet, P.-O. DE BROUX, *Le droit des industries de réseau. Une histoire de l'évolution du rôle de l'Etat fondatrice d'un droit du service public*, *op. cit.*, aux chapitres consacrés à la distribution d'eau. Si l'on s'en tient aux informations figurant sur son site internet ([www.vivaqua.be](http://www.vivaqua.be)), Vivaqua dispose de vingt-six sites de captage en Belgique, répartis sur cinq provinces et six nappes aquifères. L'eau produite par Vivaqua provient surtout de la Région wallonne mais l'intercommunale possède également des captages en Flandre et en Région bruxelloise.
28. Anciennement nommée *Intercommunale Bruxelloise de Distribution d'Eau* (IBDE).

la majeure partie de cette activité est gérée par Vivaqua. Alors que la lecture de l'ordonnance laisse croire qu'Hydrobru serait l'acteur central du cycle de l'eau en Région bruxelloise, ce rôle incombe en réalité à son cocontractant<sup>29</sup>. A la grande différence des deux autres Régions, Vivaqua domine donc largement tant la production d'eau que l'exploitation du réseau public de distribution d'eau, soit la quasi-totalité du marché bruxellois de l'eau potable.

En Wallonie, la production et la distribution de l'eau potable sont assurées par une mosaïque d'acteurs, soit, en 2011, huit intercommunales, quarante et un services communaux, et la **Société wallonne des eaux** (SWDE)<sup>30</sup>. Tous les distributeurs sont également producteurs<sup>31</sup>. Malgré le nombre important de ces intervenants, trois d'entre eux se partagent presque 90% de part de marché: la SWDE (63,1% du marché wallon en 2009), la **Compagnie Intercommunale Liégeoise des Eaux** (CILE – 16,3%) et l'**Intercommunale des Eaux du Centre du Brabant Wallon** (IECBW – 6,2%)<sup>32</sup>. Cette répartition conduit d'ailleurs à s'interroger sur le caractère rationnel de l'organisation et du maillage des producteurs d'eau, même si la Région wallonne s'est efforcée de réduire le nombre d'intercommunales intervenant à ce titre depuis 2005.

Au-delà des obligations imposées pour l'exploitation des réseaux publics de distribution, le Code wallon de l'eau indique encore que tout distributeur «réalise sa mission de service public lorsqu'il assure, sauf circonstances exceptionnelles ou qui ne peuvent être raisonnablement maîtrisées, un approvisionnement régulier des immeubles raccordés au réseau public de distribution» (art. D.200 – notre accent). Mais c'est surtout le statut et la singularité de la SWDE qui mérite encore quelques développements. Cette société de droit public, à forme de société coopérative à responsabilité limitée, instituée par l'article D.346 du Code

wallon de l'eau, réunit en effet la Région wallonne, la SPGE, les cinq provinces wallonnes, douze intercommunales et, à ce jour, 207 communes wallonnes (sur 262)<sup>33</sup>. Le Code lui attribue des *missions de service public* spécifiques – au titre desquelles figurent la production et la distribution d'eau, la protection des ressources d'eau potabilisable, la valorisation du savoir-faire wallon dans ce secteur, ou encore des prestations de nature humanitaire ou d'aide au développement – (art. D.352 et D.353), dont l'exercice est réglé par un contrat de gestion conclu tous les cinq ans avec la Région wallonne (art. D.354). A ces fins, la Région a imposé à la SWDE un certain nombre d'obligations<sup>34</sup>: maîtriser le prix de l'eau, garantir sa qualité, maîtriser l'impact environnemental ou encore assurer la sécurité de l'approvisionnement en eau. Concernant ce dernier point, la SWDE est notamment tenue de rationaliser la gestion des ressources en eau *via* l'élaboration d'un schéma régional et de moderniser ses infrastructures de production<sup>35</sup>.

A signaler encore, en Région wallonne, l'existence de deux mécanismes financiers spécifiques que sont le Fonds social de l'eau (intervention dans le paiement de la facture d'eau pour certains consommateurs précarisés)<sup>36</sup> et le Fonds de solidarité internationale pour l'eau (financement de projets dans les pays en voie de développement), tous deux financés en partie par les opérateurs wallons de l'eau<sup>37</sup>.

## B. L'assainissement des eaux usées

### 1. De l'égouttage à l'épuration: davantage de disparités régionales

L'assainissement des eaux usées vise toutes les eaux usées domestiques, le cas échéant mélangées avec les eaux usées industrielles et/ou les eaux de ruisselle-

29. Sur la base de l'article 17, § 1<sup>er</sup>, 6° de l'ordonnance-cadre et de l'article 11 des statuts coordonnés (inédits) selon lequel «L'Intercommunale reprendra, dans un contrat conclu avec la CIBE, les droits et obligations des communes associées figurant dans tous les contrats conclus avec la CIBE concernant la fourniture exclusive de l'eau. L'Intercommunale conclut simultanément avec la CIBE une convention collective de distribution d'eau. Toutefois si l'Intercommunale, en exécution des présents statuts, admet un nouvel associé et qu'elle lui confie la qualité de gestionnaire, la convention collective de distribution d'eau conclue entre l'Intercommunale et la CIBE est également suspendue à partir de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention qui lierait l'Intercommunale à un nouvel associé gestionnaire [...]» Voy. D. YERNAULT, B. CADRANEL, «Les contraintes du droit européen pour la gestion des services publics locaux – L'expérience bruxelloise», dans F. GOSSELIN, C. MOLITOR, P. NIHOUL et Ph. QUERTAINMONT, *Les modes de coopération des services publics locaux au regard du droit européen*, Waterloo, Kluwer, 2008, p. 175-185, où ils analysent en profondeur les deux intercommunales.

30. <http://environnement.wallonie.be> (consulté le 15 janvier 2014). L'on rappellera également, à titre accessoire, que le Code de l'eau wallon (art. D.332) confie à la Société publique de gestion de l'eau (SPGE) la protection des captages au profit des producteurs d'eau potabilisable et destinée à la distribution publique. A ce titre, la SPGE, sur laquelle nous reviendrons ci-après, peut conclure avec les producteurs d'eau un contrat de service de protection de l'eau potabilisable. Ce contrat prévoit la mise en œuvre par la société et pour les producteurs, contre rémunération, de mesures de protection des captages appropriées.

31. A une exception près, selon l'étude précitée du SPF Economie (note 26), p. 17.

32. Chiffres Belgaqua précités (note 26).

33. Article D. 347 du Code de l'eau wallon et SWDE, *Rapport annuel 2012*, p. 2. L'article D.347, al. 2 précise que «l'adhésion d'une commune à la société emporte de plein droit dessaisissement à titre exclusif envers la société par cette commune de sa compétence en matière de service public de production et/ou de distribution d'eau sur le territoire géographique concerné».

34. Voy. le contrat de gestion conclu pour la période 2012-2017, disponible sur [www.swde.be](http://www.swde.be) (consulté le 15 janvier 2014).

35. C'est à ce dernier titre que la SWDE a mis en place un plan de réorganisation et de modernisation de son outil de production (SWDE, *Rapport annuel 2012*, p. 13). Etabli sur la base d'une analyse menée par la Société sur la situation des opérateurs dans le domaine de l'eau, ce plan a pour objectif de pérenniser et développer les échanges d'eau entre opérateurs en et hors Région wallonne, d'augmenter le taux d'utilisation des capacités d'ouvrages stratégiques, de concentrer les moyens pour la protection des ressources, de diminuer les coûts d'exploitation, et d'anticiper l'évolution des besoins liés à l'évolution démographique, au développement économique ou aux changements climatiques. Evalué par la SWDE à un montant de 250 millions d'euros, ce programme porte essentiellement sur l'adaptation et le développement du réseau de la SWDE et de son interconnexion (*via*, notamment, la conception d'aqueducs).

36. Ce mécanisme est considéré comme relevant des matières personnalisables transférées par la Communauté française à la Région wallonne (art. D.234 du Code), et ne s'applique à ce titre que dans la région de langue française (et donc pas pour les habitants de la Communauté germanophone). Voy. S. LEPRINCE et L. RENOU, «Eau», *op. cit.*, n°s 1509 et s.

37. Articles D.233bis à D.251 du Code de l'eau wallon. Comp. avec le mécanisme qui vient d'être institué à Bruxelles, à l'article 38, § 5 de l'ordonnance-cadre, par l'ordonnance du 30 janvier 2014, *M.B.*, 6 mars 2014, et dont l'entrée en vigueur est prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

ment (de pluie)<sup>38</sup>. Imposée par l'Europe, cette obligation d'assainissement est longtemps restée le maillon faible de la politique de l'eau en Belgique, faisant encourir à celle-ci sa première condamnation en «double manquement» par la Cour de justice de l'Union européenne<sup>39</sup>. Les efforts régionaux en matière d'assainissement, tant sur le plan juridique que pratique, ont donc dû être significatifs durant ces dernières années. Comme on l'a vu en introduction de cette étude, l'assainissement comporte plusieurs étapes.

La première étape est celle de l'égouttage. Celui-ci relève traditionnellement de l'autonomie communale. La Région wallonne a néanmoins prévu de pouvoir imposer aux communes «de réaliser des travaux d'égouttage sur tout ou partie de leur territoire», assorti d'un pouvoir de contrainte en cas d'urgence si une menace grave pèse sur la salubrité publique ou l'environnement. A cette fin, les communes ont l'obligation de communiquer à la Région dont elles ressortissent un rapport relatif à la situation en matière d'évacuation et de traitement des eaux usées et des incidences environnementales de celles-ci<sup>40</sup>. En Wallonie comme en Flandre, mais à notre connaissance pas explicitement à Bruxelles, l'assainissement emporte aussi désormais l'obligation (sauf rares exceptions, mais imposant néanmoins alors l'installation d'un système d'épuration individuelle) de raccorder au réseau d'égouttage tout bâtiment rejetant des eaux résiduaires<sup>41</sup>.

Au-delà de l'égouttage, il convient ensuite d'organiser l'épuration de l'eau, le cas échéant en passant par des collecteurs et diverses installations de pompage ou de stockage. L'objectif de ces infrastructures est de garantir un retour des eaux usées dans le cycle naturel, en respectant les normes de qualité environnementale imposées, par l'Union européenne notamment<sup>42</sup>, aux eaux de surface (cours d'eau). L'importance de ce processus d'assainissement dépend du nombre d'habitants par zones concernées, et peut tenir compte de spécificités environnementales ou techniques<sup>43</sup>. La Région bruxelloise implique forcément, de ce point de

vue, des efforts bien plus importants que certaines zones de la province du Luxembourg.

Dans les trois Régions enfin, conformément au principe du *pollueur-payeur*, l'obligation d'assurer l'assainissement des eaux usées repose en grande partie sur les opérateurs de la production et/ou de la distribution d'eau, qui peuvent en répartir la charge dans le prix payé par le consommateur, et faire appel aux services locaux ou régionaux pour assurer cette obligation à leur place (moyennant paiement, bien entendu)<sup>44</sup>.

## 2. Les opérateurs régionaux

En Flandre, la structure de l'assainissement repose tout entière sur la société **Aquaфин**, société anonyme de droit commun, constituée par une société publique d'investissement, et dans laquelle la Région flamande possède la majorité des parts du capital social, conformément à l'article 32septies de la loi du 26 mars 1971. Aquaфин a reçu pour mission – au travers d'une convention signée le 11 janvier 1991 – la gestion de la majorité des grandes infrastructures d'assainissement en Région flamande. Seuls les petites installations d'épuration d'eau et l'égouttage non prioritaire sont demeurés aux mains des communes ou de leur gestionnaire délégué. Mais depuis que l'obligation d'assainissement repose sur les **distributeurs**, ceux-ci se sont progressivement organisés pour assurer eux-mêmes une partie de leur obligation, soit directement, soit par le biais de filiales intercommunales ou à forme privée. Une petite dizaine de sociétés de ce type (dont deux intercommunales du secteur de l'énergie!) sont actives aujourd'hui dans la gestion de réseaux d'égouts au niveau local.

A Bruxelles, l'assainissement public est le secteur qui, d'un point de vue institutionnel, a subi le bouleversement le plus important lors de l'entrée en vigueur de l'ordonnance-cadre. La Région a en effet créé une société anonyme de droit public, la **Société Bruxelloise de Gestion de l'Eau** (SBGE) pour lui confier, comme

38. La notion d'eaux usées n'implique pas seulement l'écoulement (par les égouts, ruisseaux, rivières...), mais tout type de déversement, en ce compris par exemple l'infiltration des eaux usées (d'un étang) dans le sous-sol (Cass., 13 octobre 2005, n° F.04.0046.N). Si, dans ce cas, l'assainissement n'est pas (ou difficilement) matériellement possible, il n'exonère pas pour autant le redevable à l'origine du déversement de ses obligations financières en matière d'assainissement. En Flandre et en Wallonie, pour les nouvelles habitations, les eaux usées ne peuvent en principe plus être mélangées avec les eaux de pluie (voy. l'arrêté du gouvernement flamand du 5 juillet 2013, *M.B.*, 8 octobre 2013; l'article R.277, § 4 du Code de l'eau wallon).

39. C.J.C.E., arrêt C-27/03 du 8 juillet 2004, *Commission c. Belgique*; C.J.U.E., arrêt C-533/11 du 17 octobre 2013, *Commission c. Belgique*. Voy. F. DE MUYNCK, «La politique bruxelloise de l'eau», *op. cit.*, n° 42 et s., citant N. DE SADELEER, «La Cour de justice de l'Union européenne condamne financièrement la Belgique pour ses insuffisances en matière d'eaux usées: comment répartir la condamnation entre les trois Régions?», [www.justice-en-ligne.be/article607.html](http://www.justice-en-ligne.be/article607.html), 1<sup>er</sup> février 2014 (consulté le 16 février 2014).

40. Articles D.217, D.219, D.221 et R.277, § 1<sup>er</sup> du Code de l'eau wallon.

41. Articles 4.2.8.1.1. et s. et articles 6.2.2.1.1. et s. du VLAREM II; articles R.277 et s. du Code de l'eau wallon.

42. Directive 91/271/CEE précitée.

43. Voy. l'arrêté du gouvernement flamand du 10 mars 2006 «houdende de vaststelling van de regels voor de scheiding tussen de gemeentelijke en bovengemeentelijke saneringsverplichting en de vaststelling van de zoneringsplannen», *M.B.*, 9 juin 2006; l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 mars 1994 relatif au traitement des eaux urbaines résiduaires, *M.B.*, 5 mai 1994; et le système wallon de plans d'assainissement par sous-bassin hydrographique (PASH) et de régimes d'assainissement collectif et autonome, aux articles R.275 et s. du Code de l'eau wallon (voy. à ce sujet L. RENOUY, «La réglementation relative à l'eau», *op. cit.*, pp. 54-62; S. LEPRINCE et L. RENOUY, «Eau», *op. cit.*, n°s 1494-1499).

44. Article 6bis du Drinkwaterdecreet; articles 32septies et 32duodécies de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, *M.B.*, 1<sup>er</sup> mai 1971, tel qu'insérés par les décrets flamands du 12 décembre 1990 et du 22 décembre 1995; tels qu'exécutés notamment par l'arrêté du gouvernement flamand du 10 mars 2006 fixant les règles de séparation entre l'obligation d'assainissement communale et supracommunale et la fixation des plans de zonage, *M.B.*, 9 juin 2006. A noter que la manière dont un distributeur d'eau s'acquitte de ses obligations en matière d'assainissement (avec ou sans l'aide des communes, par exemple) ne devrait pas avoir d'incidence sur la contribution que celui-ci peut réclamer au consommateur (Cass., 14 juin 2013, n° C.12.0097.N). Voy. encore articles 17, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> et 18, § 2 de l'ordonnance-cadre bruxelloise; article D.252 du Code de l'eau wallon.

*mission de service public*, l'assainissement public des eaux résiduaires urbaines sur l'ensemble du territoire régional, directement ou de manière externalisée<sup>45</sup>. La SBGE est aussi tenue de réaliser des études pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés et de concourir à la transparence et à l'internalisation dans le prix de l'eau des différents coûts liés à l'assainissement des eaux résiduaires urbaines<sup>46</sup>. Elle doit enfin, toujours au titre de ses missions de service public, planifier et réaliser les investissements nécessaires pour assurer la mission d'assainissement public dans la Région; assurer le fonctionnement optimal des réseaux d'égouts, collecteurs, stockages-tampons et stations d'épuration, à construire ou existants, et dont elle est gestionnaire; poursuivre le développement et l'exploitation du réseau de mesure, notamment de débits des cours d'eau et des collecteurs d'eaux usées, et de mesure de la pluviométrie; et développer les moyens financiers nécessaires pour atteindre son objet social<sup>47</sup>. Pour mener à bien ces missions, la SBGE dispose d'infrastructures dont elle est propriétaire<sup>48</sup>, à savoir deux stations d'épuration, des stockages-tampons, des collecteurs et des bassins d'orage régionaux. A la différence des autres acteurs de l'eau énumérés à l'article 17 de l'ordonnance-cadre, la SBGE n'est néanmoins pas dotée de droits exclusifs et spéciaux pour exercer son activité: elle n'est donc pas un «opérateur de l'eau» au sens de ce texte et ne bénéficie donc pas d'un monopole – du moins juridique – dans son propre secteur<sup>49</sup>. Cette décentralisation a pu être considérée par certains comme les prémisses d'une privatisation à venir. Mais le caractère public de la SBGE et le subside annuel particulièrement important qu'elle reçoit de la Région conduisent à écarter une telle conclusion. Sans doute faut-il plutôt y voir pour la Région la volonté de laisser une entité spécialisée mettre en œuvre les normes

et objectifs communautaires mais également de déconsolider une partie de sa dette auprès d'une entité tierce<sup>50</sup>. Par ailleurs, un autre organisme public a été créé dans le but de financer le rachat du collecteur de la station d'épuration au nord de Bruxelles: le **Fonds de Financement de la Politique de l'Eau**<sup>51</sup>. Celui-ci bénéficie notamment d'une contribution financière de la Région flamande. A noter enfin que, en qualité d'opérateurs de l'eau, **Vivaqua** et **Hydrobru** sont également soumis à diverses obligations en matière d'assainissement<sup>52</sup>. Contrairement à la SBGE, ces deux opérateurs se voient dotés de droits spéciaux et exclusifs afin de mener à bien ces obligations<sup>53</sup>. Concrètement cependant, Hydrobru voit ses compétences relatives au réseau d'égouttage communal exercées par Vivaqua, sur la base de l'article 17, § 1<sup>er</sup>, 6° de l'ordonnance-cadre<sup>54</sup>. Et, pour le surplus, Hydrobru a confié la gestion de toutes ses autres obligations en matière d'assainissement à la SBGE, par un contrat de service d'assainissement, conformément à l'article 18, § 2 de l'ordonnance-cadre. Tout comme pour la distribution, le rôle réel de Hydrobru dans l'assainissement est donc fortement réduit par rapport aux missions légales qu'elle a reçues.

En Wallonie, l'assainissement public est confié à la **Société publique de gestion de l'eau** (SPGE). Créée par la Région wallonne en 1999, cette société revêt la forme d'une société anonyme de droit public dont les droits et obligations sont définis par le Code de l'eau wallon et par un contrat de gestion conclu tous les cinq ans<sup>55</sup>. Elle est notamment tenue d'assurer les *missions de service public* suivantes: l'assainissement public de l'eau usée sur le territoire de la Région wallonne «pour assurer aux consommateurs un approvisionnement durable, équilibré et équitable en eau

45. Articles 19 à 21 de l'ordonnance-cadre bruxelloise et [www.sbge.be](http://www.sbge.be). L'externalisation est surtout utilisée dans le domaine de l'épuration: la SBGE a confié la conception, la réalisation et l'exploitation de la station d'épuration Nord à la société *Aquiris*, filiale de Veolia, via une concession de travaux publics de type BOOTS (*Aquiris* demeure donc propriétaire jusqu'au terme de la concession de travaux dont elle est titulaire). L'exploitation de la station d'épuration Sud est quant à elle assurée par Vivaqua dans le cadre d'un marché public de service. A compter du mois de juillet 2015, cette station devrait toutefois être reprise en régie par la SBGE.

46. Article 20 de l'ordonnance-cadre bruxelloise.

47. Article 21 de l'ordonnance-cadre bruxelloise. Voy., pour plus de détails, le contrat de gestion visé aux articles 24 et 25 de l'ordonnance-cadre bruxelloise, conclu tous les cinq ans. Le contrat de gestion actuel est valable pour la période 2012-2017, et est paru au *M.B.*, 18 juin 2013.

48. Soit parce que la Région lui a transféré ces ouvrages lors de la conclusion du contrat de gestion, par contrats de vente ou quasi-apports, soit parce qu'elle a fait construire ces ouvrages. Et ce, à l'exception temporaire de la station Nord.

49. La SBGE ne relève pas, en effet, de l'article 18 de l'ordonnance-cadre. Cet article autorise le gouvernement à désigner, en qualité d'opérateur de l'eau pour la Région de Bruxelles-Capitale chargé de l'exploitation et de la gestion de tout ou partie du service public de l'eau, une ou des personne(s) morale(s) de droit public disposant des droits lui (leur) permettant d'utiliser, de gérer et d'exploiter les installations affectées aux missions suivantes: 1° la conception, l'établissement et la gestion d'exploitation des infrastructures assurant la collecte des eaux usées autres que celles visées à l'article 17, § 1<sup>er</sup>, 5°; 2° la conception, l'établissement et la gestion de l'exploitation des infrastructures assurant l'épuration des eaux usées; 3° la conception, l'établissement et la gestion de l'exploitation d'infrastructures assurant une régulation des flux d'eaux usées et la lutte contre les inondations. A ce jour, toutefois, le gouvernement n'a jamais mis en œuvre cette disposition et l'on peut légitimement s'interroger sur le sens ou l'objectif de celle-ci.

50. D. YERNAULT, B. CADRANEL, «La décentralisation par services en Région bruxelloise: entre héritage historique et pragmatisme de l'autonomie», dans P. JADOUL, B. LOMBAERT, F. TULKENS, *Le paratisme. Nouveaux regards sur la décentralisation fonctionnelle en Belgique et dans les institutions européennes*, Bruxelles, la Charte, 2010, p. 532-533, et l'avis cité de l'ICN du 19 juillet 2007 «Réforme du secteur de l'eau.»

51. Ordonnance du 28 juin 2001 relative au Fonds pour le financement de la politique de l'eau, *M.B.*, 13 novembre 2001, et son arrêté d'exécution du 15 novembre 2001, *M.B.*, 7 décembre 2001.

52. Articles 17, § 1<sup>er</sup>, 5° et 6° et 18, § 2 de l'ordonnance-cadre bruxelloise. Selon l'article 36, § 4 de l'ordonnance-cadre, une telle obligation et un tel mécanisme sont également prévus pour l'«auto-producteur d'eau» «en fonction des volumes autoproduits par lui dans la Région».

53. Article 17, § 2 de l'ordonnance-cadre bruxelloise.

54. En outre, selon l'article 11bis des statuts de Hydrobru (inédicts): «Les compétences se rapportant au service de l'assainissement transférées par chaque commune associée à une commune, une intercommunale ou un tiers sont transférées à l'Intercommunale. Celle-ci succède aux droits et obligations des communes associées relatifs à ces transferts. Chaque commune associée peut transférer à l'Intercommunale les compétences, droits et obligations se rapportant au service de l'assainissement non visés au premier alinéa, qu'elle détermine parmi les domaines suivants: la mission de surveillance du réseau d'égouttage, la gestion hydraulique du réseau d'égouttage, des eaux pluviales et de ruissellement, l'exploitation du réseau d'égouttage et la gestion intégrée du réseau d'égouttage. Chaque commune associée renonce à exercer directement ou indirectement les compétences qu'elle transfère en matière d'assainissement.»

55. Articles D. 331 à D.342 du Code de l'eau wallon et [www.spge.be](http://www.spge.be). Voy. le contrat de gestion actuellement en vigueur pour la période 2011-2016, paru au *M.B.*, 27 janvier 2012.

potable en veillant au respect des principes du coût-vérité et de la solidarité» (art. D.332, § 2, 1°), le cas échéant avec le concours des organismes d'assainissement; une coordination rigoureuse entre l'égouttage prioritaire et l'assainissement public dans la réalisation des travaux d'égouttage prioritaire; la réalisation des études nécessaires, en collaboration avec les opérateurs de terrain, en vue d'uniformiser le calcul des coûts et de pouvoir dégager une structure de prix de revient de l'eau; et la gestion du Fonds social de l'eau. En pratique, la SPGE se charge essentiellement du financement et de la coordination de l'ensemble du réseau d'assainissement. Ainsi que le prévoit le Code de l'eau wallon, le gouvernement wallon a en effet confié à des **organismes d'assainissement agréés**, par le biais d'un contrat de service d'épuration et de collecte conclu avec la SPGE, et contre une rémunération de cette dernière, les prestations d'assainissement public de l'eau usée<sup>56</sup>. Sept intercommunales sont actuellement reconnues et actives dans ce domaine<sup>57</sup>. Les **communes** demeurent quant à elles compétentes en ce qui concerne leurs propres réseaux d'égouttage, sous réserve des obligations que peut leur imposer la Région<sup>58</sup>. L'ensemble des opérateurs précités est en outre tenu de conclure un *contrat d'égouttage*, qui a pour objet de «définir les priorités d'études et de réalisations tant en matière d'égouttage que de suivi des plans d'assainissement par sous-bassin hydrographique au sein des différentes agglomérations présentes sur le territoire communal»<sup>59</sup>, afin d'aboutir à un assainissement (égouttage – collecte – épuration) coordonné au sein de chaque agglomération. Enfin, et pour rappel toujours, les **producteurs d'eau potabilisable** sont également tenus par des obligations d'assainissement, soit qu'ils en confient l'exécution, moyennant rétribution, à la SPGE, soit qu'ils se chargent eux-mêmes d'assainir un volume d'eau correspondant aux volumes d'eau qu'ils produisent<sup>60</sup>.

### III. Les autorités de contrôle et de régulation

La gestion du secteur de l'eau nécessite encore bien des interventions que ne prennent pas en charge les opérateurs, soit qu'il s'agisse de coordonner et régler leur action, soit de la contrôler, de la sanction-

ner ou de la réguler. Au-delà des opérateurs de l'eau identifiés dans la section précédente, de nombreux acteurs, essentiellement publics, doivent encore être signalés.

#### A. Les administrations fédérales et fédérées

Les autorités centrales actives dans le secteur de l'eau restent diverses. Le SPF Economie, tout d'abord, au niveau fédéral, est encore chargé aujourd'hui de la réglementation des prix, et par ce biais du contrôle du prix maximum de l'eau. Toute augmentation de prix doit par conséquent encore être approuvée par celui-ci<sup>61</sup>.

La majeure partie de la politique de l'eau est cependant aux mains des administrations régionales respectives compétentes en matière d'environnement. En Flandre, c'est le gouvernement qui «détermine les lignes de force de la politique intégrée de l'eau», et le département «Leefmilieu, Natuur en Energie» de son administration qui en est plus particulièrement chargé<sup>62</sup>. Ainsi, «la surveillance en matière de déversements d'eaux usées et le dépistage de toute cause éventuelle de pollution de l'eau» sont confiés aux agents compétents du Ministère de la Communauté flamande<sup>63</sup>, par exemple. A Bruxelles également, le gouvernement reçoit d'importantes responsabilités dans l'ordonnance-cadre et ailleurs dans la réglementation, mais ces compétences sont en très grande partie déconcentrées (voy. *infra*), et l'administration centrale bruxelloise ne comporte plus de département spécialisé dans le secteur de l'eau (ni de l'environnement). La Région wallonne dispose en revanche d'une administration propre pour appuyer les multiples compétences confiées au gouvernement: au sein du Service Public Wallonie, les compétences en matière d'eau sont exercées par la Direction générale de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement et plus particulièrement par le Département de l'Environnement et de l'Eau<sup>64</sup>.

#### B. Des autorités de régulation?

Au côté des administrations fédérale et régionales, trois institutions ont été mises en place par les Régions pour participer à la régulation du secteur de

56. Articles D.343 à D.345 du Code de l'eau wallon.

57. A savoir l'Association Intercommunale pour le Démergement et l'Épuration des communes de la province de Liège (AIDE – [www.aide.be](http://www.aide.be)), l'Association Intercommunale pour la Valorisation de l'Eau (AIVE – [www.idelux-aive.be](http://www.idelux-aive.be)), l'Intercommunale du Brabant Wallon (IBW – [www.ibw.be](http://www.ibw.be)), l'Intercommunale du Développement Economique et d'Aménagement du territoire (IDEA – [www.idea.be](http://www.idea.be)), l'Intercommunale pour la Gestion et la Réalisation d'Etudes Techniques et Economiques (IGRETEC – [www.igretec.be](http://www.igretec.be)), l'Intercommunale Namuroise de Services publics (INASEP – [www.inasep.be](http://www.inasep.be)) et l'Intercommunale de propreté publique du Hainaut occidental (IPALLE – [www.ipalle.be](http://www.ipalle.be)).

58. Voy. *supra*, et les articles D. 217 et s. du Code de l'eau wallon.

59. Articles R.233, 4° et R.273 du Code de l'eau wallon. Voy. S. MERINO, «Le contrat d'égouttage: vers une meilleure maîtrise de l'urbanisation communale», *Mouv. comm.*, 2010, pp. 28-33.

60. Article D.252 du Code de l'eau wallon.

61. Et ce, en tout cas jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2014, date d'entrée en vigueur de la régionalisation de cet aspect (voy. *supra*, note 1). Voy. l'explication et les statistiques récentes de ces demandes dans l'étude précitée du SPF Economie (voy. note 26), pp. 28-29.

62. Voy. [www.lne.be](http://www.lne.be).

63. Article 32<sup>novies</sup>, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, *M.B.*, 1<sup>er</sup> mai 1971, tel qu'inséré par le décret flamand du 12 décembre 1990.

64. Voy. <http://environnement.wallonie.be>.

l'eau, et dotées de pouvoirs plus ou moins étendus selon les cas et selon les Régions.

En Flandre, le **Waterregulator** est institué au sein de la *Vlaamse Milieumaatschappij* (VMM), avec pour mission «d'inventorier, évaluer, conseiller et faire rapport sur toutes les matières concernant les eaux destinées à l'utilisation humaine», et donc notamment sur le respect, par les opérateurs de l'eau, de leurs obligations respectives<sup>65</sup>. Pour ce faire, le décret impose à tous les opérateurs de l'eau des obligations d'information et de transparence envers l'autorité de régulation flamande. Cette autorité est composée de trois agents à temps plein, agissant sous l'autorité des responsables de la VMM, laquelle est elle-même soumise à la tutelle de l'administration flamande. Par ailleurs, aux fins d'évaluer les prestations et l'efficacité des opérateurs, l'autorité de régulation a conclu un protocole d'accord avec *AquaFlanders*, l'association représentant ces opérateurs, pour que celle-ci réalise elle-même le *benchmarking* annuel de ses membres, sous le regard avisé de l'autorité.

A Bruxelles, l'administration et la régulation du secteur de l'eau ont été confiées à un organisme d'intérêt public dénommé **Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement** (IBGE), et doté de la personnalité juridique, aujourd'hui appelé «Bruxelles environnement». L'Institut, géré et représenté par le gouvernement, fait office d'administration de l'environnement et de l'énergie pour la Région bruxelloise<sup>66</sup>. Il exerce d'ailleurs les missions les plus éclectiques dans le domaine de l'environnement, parmi lesquelles de nombreuses sont liées aux ressources aquifères (délivrance de permis d'environnement, coordination au sein du district international de l'Escaut, gestion des cours d'eau de 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> catégorie ainsi que de la majorité des étangs, octroi de subsides aux exploitants de piscines). L'IBGE dispose ainsi d'importants pouvoirs de décision dans le domaine de l'eau, rendus possibles par le fait que ses agents agissent sous l'autorité directe du ministre responsable. En ce qui concerne plus précisément la production de l'eau potable, l'Institut est chargé «du contrôle des captages bruxellois destinés à la consommation humaine». A ce titre, il est notamment tenu de «la gestion des eaux souterraines dont notamment la délivrance des autorisations de captage temporaires et permanentes, le suivi de la qualité des eaux souterraines, la gestion du réseau de piézo-

mètres, le reporting et la lutte contre les inondations»<sup>67</sup>. Outre ces pouvoirs administratifs, l'IBGE est également chargé de réaliser des études et des recherches, en ce compris relatifs à l'application et la transposition de la réglementation européenne, ou encore d'assister les pouvoirs locaux en matière d'environnement.

En Région wallonne, le secteur de l'eau est chapeauté par le **Comité de contrôle du secteur de l'eau**, qui est un établissement public autonome. Le Comité «est chargé de veiller, par ses avis, à ce que l'évolution du prix de l'eau soit orientée dans le sens de l'intérêt général et de la politique de l'eau menée au niveau de la Région wallonne, et à la prise en compte du coût-vérité»<sup>68</sup>. A ce titre, toute augmentation du prix de l'eau doit lui être notifiée (art. D.4, § 3 du Code), ce tant pour ce qui concerne le prix des distributeurs que pour l'augmentation du coût-vérité de l'eau fixé par la SPGE. Le Comité est également en charge de l'évaluation du respect, par les distributeurs principalement, des obligations qui leur sont imposées par le Code de l'eau wallon (et notamment du plan comptable unifié pour le secteur de l'eau). Il peut enfin accomplir d'initiative ou sur demande du ministre ou de la SPGE, des études, ou formuler des recommandations relatives à la politique des prix de l'eau. Le Comité est composé de quatorze membres représentant les pouvoirs locaux, la Région, les consommateurs et le monde économique, et son secrétariat est assuré par le Conseil économique et social de la Région wallonne. Bien que qualifié de comité de *contrôle*, il ne dispose d'aucun pouvoir de sanction (dès lors, en particulier, que le contrôle des prix relève de l'Etat fédéral – du moins jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet prochain). Certains n'ont dès lors pas hésité à poser la question de l'utilité d'un tel acteur dès sa création<sup>69</sup>, et force est de constater que sa visibilité politique ou administrative demeure largement inexistante. A noter que, comme en Flandre, le Comité n'hésite pas à recourir aux services de l'association professionnelle des opérateurs wallons, *AquaWal*, pour réaliser des études pour son compte<sup>70</sup>.

La nature de ces trois institutions, certes autonomes et dotées de la personnalité juridique est néanmoins assez particulière, et ne se rapproche pas si aisément des autorités de régulation actives dans la plupart des autres industries de réseau. Les deux principales caractéristiques des autorités de régulation manquent en

65. Articles 9 et s. du Drinkwaterdecreet. La VMM est une agence autonomisée interne avec la personnalité juridique, soit une autorité administrative décentralisée (créée par l'art. 10.2.1 du décret du 5 avril 1995 «houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid», *M.B.*, 3 juin 1995). Voy. les avis et rapports rendus sur <http://www.vmm.be/water/drinkwater/waterregulator>.

66. A.R. du 8 mars 1989 créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, *M.B.*, 24 mars 1989, confirmé par l'article 41 de la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles, *M.B.*, 17 juin 1989. Voy. <http://www.bruxellesenvironnement.be>.

67. Article 17, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> de l'ordonnance-cadre bruxelloise; article 2 de l'arrêté du 26 avril 2007 précité (voy. note 22).

68. Articles D.4 et R.16 à R.34 du Code de l'eau wallon.

69. S. WEERTS, «L'évolution des acteurs du service public dans les secteurs de l'eau et de l'électricité», *op. cit.*, pp. 64-65.

70. Voy. l'étude d'AQUAWAL, *Etude relative à l'impact sur les usagers des réformes en matière de tarification de l'eau et à l'estimation de l'emploi généré par le cycle anthropique de l'eau en Wallonie*, Namur, 2009, p. 14; ou *Etude relative à l'élaboration d'indicateurs de performance des services de distribution d'eau*, Namur, 2006 (disponibles sur [www.aquawal.be](http://www.aquawal.be) – consulté le 15 janvier 2014).

l'espèce<sup>71</sup>: elles ne disposent d'aucun pouvoir spécifique de décision et/ou de sanction, et surtout, elles ne présentent pratiquement aucune indépendance par rapport à l'administration ni même, en réalité, par rapport aux opérateurs du secteur de l'eau, qui semblent largement sollicités pour permettre à ces instances d'accomplir leurs missions.

## C. Les instances consultatives

Outre les instances de régulation décrites ci-avant, les législations flamande et wallonne ont encore créé des instances purement consultatives, composées en plus ou moins grande partie de représentants des utilisateurs de l'eau.

Ainsi, l'article 25 du décret flamand relatif à la politique intégrale de l'eau institue une **Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid** (CIW) dont la composition doit être «multidisciplinaire». «Au niveau de la Région flamande, la CIW assure la préparation, la planification, le contrôle et le suivi de la politique intégrée de l'eau, elle veille à l'approche uniforme de la gestion des bassins et est chargée de l'exécution des décisions du gouvernement flamand relatives à la politique intégrée de l'eau». A l'instar du Waterregulator, le secrétariat de la CIW est assuré par la Vlaamse Milieumaatschappij.

En Région wallonne, la **Commission consultative des Eaux** (CCE) est créée par l'article 3 du Code de l'eau wallon. Elle «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». Elle est composée de représentants très variés des utilisateurs (privés, agricoles ou industriels) de l'eau, ainsi que des pouvoirs locaux et des opérateurs de l'eau<sup>72</sup>.

En dehors de ces instances consultatives créées par les législateurs régionaux, les opérateurs se sont également regroupés en association de fait ou de droit, en vue de défendre au mieux leurs intérêts. Celles-ci sont par conséquent fréquemment consultées pour définir les orientations de la politique de l'eau, en Belgique comme en Europe d'ailleurs. On a déjà cité **AquaFlanders** et **AquaWal**, qui sont les unions professionnelles des opérateurs publics de l'eau respectivement en Flandre et en Wallonie. **AquaBru** est leur pendant bruxellois, et les trois associations sont regroupées sous une coupole nationale dénommée **Belgaqua**<sup>73</sup>.

\*\*\*

Le panorama du secteur de l'eau mérite évidemment encore bien des développements, et suscite encore bien des questions, qu'il n'était pas possible d'épuiser en quelques lignes. Le financement des infrastructures dans le secteur de l'eau, notamment<sup>74</sup>, ou la mise en réseau internationale de la distribution d'eau<sup>75</sup> feront incontestablement partie des enjeux majeurs dans les années à venir. L'aperçu est cependant donné d'un secteur qui n'évolue pas vraiment comme les autres industries de réseau: beaucoup de segments de marché sont encore exercés en monopole, les acteurs publics restent dominants tant du côté de la régulation que du côté des opérateurs, l'indépendance de la régulation est pratiquement inexistante. Le droit à l'eau en lui-même, principal service du secteur étudié, acquiert progressivement un statut de plus en plus proche de celui des droits fondamentaux qui ne facilite ni l'appropriation ni la commercialisation de l'eau potable. Pour tous ces motifs, et bien d'autres, il nous semble que la présence de ce secteur est particulièrement pertinente lorsqu'il s'agit d'étudier les industries de réseau de manière comparée: il éclaire souvent les questions sous des angles un peu différents, et permet de poser des questions nouvelles aux autres secteurs. Réciproquement, l'expérience accumulée dans les secteurs régulés «classiques» peut indubitablement servir les réflexions nombreuses qui sont appelées à se poursuivre dans ce secteur clé pour la vie et la dignité humaine.

71. Telles que définies notamment dans P. BOUCQUEY et P.-O. DE BROUX, «Les recours juridictionnels contre les décisions des autorités de régulation», in H. DUMONT et al. (dir.), *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Bruxelles, La Charte, 2007, pp. 214-221, et les références citées.

72. Voy. articles R.3 à R.15 du Code de l'eau wallon.

73. [www.aquaflanders.be](http://www.aquaflanders.be); [www.aquawal.be](http://www.aquawal.be); [www.aquabru.org](http://www.aquabru.org); [www.belgaqua.be](http://www.belgaqua.be).

74. Voy. Ph. MARIN, *Public-Private Partnerships for Urban Water and Utilities. A Review of Experiences in Developing Countries*, Washington D.C., World Bank, 2009, disponible sur [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (consulté le 15 janvier 2014).

75. J. SOHNLE, «La mise en réseau de l'eau au niveau européen et international: incontournable, mais contrôlable», *op. cit.*