



Rapport explicatif

concernant l'ordonnance du DFI sur l'eau potable et l'eau des installations de baignade et de douche accessibles par le public (OEBD)

I. Commentaire général

La révision de la loi sur les denrées alimentaires adoptée par le Parlement fédéral en juin 2014 permet de légiférer dans le domaine de l'eau de baignade et de l'eau de douche, qui seront considérées désormais comme des objets usuels (art. 5, let. i, de la révision de la loi sur les denrées alimentaires révisée). L'eau qui entre en contact avec l'être humain pose des problèmes spécifiques auxquelles il faut apporter une réponse en fixant des exigences sanitaires spécifiques.

La présente révision vise à rendre la législation suisse en matière d'eau potable entièrement compatible avec celle de l'Union européenne (directive 98/83/CE¹). Les anciennes annexes ont été complétées à cet effet par la mention de valeurs maximales pour les paramètres microbiologiques, chimiques et physiques.

Pour les eaux qui « entrent en contact avec l'être humain », les réflexions ont été basées sur les normes techniques en vigueur (p. ex. les normes SIA), ainsi que les législations cantonales pertinentes. Là où une législation cantonale existe, les piscines sont surveillées sur la base de législations cantonales et de normes techniques reconnues. Avec l'entrée en vigueur de la loi révisée, il est impératif de fixer des exigences qualitatives communes pour l'eau des différents types de piscines et autres bains bouillonnants valables pour le pays tout entier.

La section 3 de l'ordonnance concerne l'eau de douche et l'eau de bain d'installations accessibles à tous ou à un groupe défini de personnes autorisées. Ainsi les installations de baignade des homes, des hôpitaux ou des hôtels ne sont certes pas forcément ouvertes au public, mais par contre, elles sont réservées à un « groupe défini de personnes autorisées », à savoir les patients de ces institutions ou les clients des hôtels. Or, durant ces dernières années, les cas de légionellose déclarés à l'OFSP n'ont cessé d'augmenter. Les bactéries du genre *Legionella spp.* présentent essentiellement un danger lors de leur inspiration. Même si la grande majorité des cas de légionelloses sont dus à l'espèce *Legionella pneumophila*, il n'est pas exclu que d'autres espèces du genre *Legionella* présentent aussi un risque

¹ JO L 330 du 5.12.1998, p. 32.

infectieux. En conséquence, une valeur maximale pour l'ensemble des différentes espèces de légionelles, soit *Legionella spp.* dans les eaux de douches et de piscines publiques sera dorénavant fixée.

Contrairement aux procédés de désinfection, les moyens de désinfection sont réglés par des dispositions sur les produits chimiques, notamment dans l'ordonnance du 18 mai 2005 sur les produits biocides². Il a été jugé nécessaire dans ce contexte de fixer des concentrations maximales pour les résidus générés par les traitements de désinfection reconnus de ces eaux.

Les définitions et les exigences applicables aux piscines se fondent principalement sur la norme SIA 385/9 intitulée « Eau et installations de régénération de l'eau dans les piscines publiques - Exigences et prescriptions complémentaires de construction et d'exploitation », ainsi que sur les ordonnances cantonales relatives aux eaux de baignade.

Au regard de leurs particularités médicales, il a été décidé de fixer des exigences spécifiques concernant les bains des établissements de cure balnéaire autorisés selon la loi fédérale sur l'assurance-maladie³. Cependant, les responsables de ces bains sont soumis aux mêmes exigences générales du droit alimentaire, notamment en termes d'autocontrôle. Par contre, l'évaluation de la qualité des eaux de baignade des lacs et de rivières n'entre pas dans le champ d'application de l'ordonnance.

II. Commentaires par article

Section 1 Dispositions générales

La présente ordonnance fixe désormais des exigences pour l'eau chaude, ainsi que pour l'eau entrant en contact avec le corps humain, comme l'eau de douche ou de baignade.

Section 2 Eau potable

Art. 2 Définitions

La définition de l'eau potable est désormais conforme à celle figurant dans la directive 98/83/CE.

Il est important de définir plus clairement que par le passé les termes qui sont utilisés. Ces définitions permettent notamment de différencier entre les obligations d'un distributeur d'eau centralisé et celles d'un propriétaire de bâtiment qui porte aussi des responsabilités dans la distribution d'eau à des tiers. Ainsi, le propriétaire de maison qui ne reçoit de l'eau que pour sa consommation personnelle n'est pas soumis au respect de la législation alimentaire. Par contre, dès qu'il remet cette eau à des locataires ou des utilisateurs (notamment dans les hôtels, homes, écoles ou autres bâtiments publics), il est tenu de respecter les exigences fixées dans l'ordonnance.

Art. 3 Exigences relatives à l'eau potable

Les exigences que doit remplir l'eau potable sont définies de manière globale dans cette disposition, tandis que des critères plus spécifiques sont mentionnés dans les annexes 1 à 3.

Les exigences minimales sont principalement fixées sous forme de valeurs maximales. Ces mesures tiennent compte en premier lieu du « danger potentiel pour la santé des personnes »,

² RS 813.12

³ RS 832.10

mais se fondent aussi sur le principe ALARA (As Low As Reasonably Achievable) et sur les bonnes pratiques de fabrication. La faisabilité et les conséquences d'une interruption de la distribution sont aussi des aspects dont il faut tenir compte.

Par analogie avec la définition des critères microbiologiques relatifs à l'hygiène fixée dans l'ordonnance sur l'hygiène, les indicateurs de l'annexe 1 fixent les conditions d'hygiène à respecter lors du traitement et de la distribution d'eau potable. Le dépassement d'une de ces valeurs maximales exige de prendre des mesures correctives appropriées en vue de rétablir des conditions d'hygiène acceptables.

L'annexe 1 indique également les méthodes de références en vigueur pour analyser les différents paramètres microbiologiques. D'autres méthodes d'analyse sont admises pour autant qu'elles soient validées par rapport à la méthode de référence, conformément aux protocoles reconnus au plan international, et qu'elles aboutissent aux mêmes évaluations que les méthodes de référence. Les valeurs indicatives de l'annexe 3 sont fixées pour le contrôle des « bonnes pratiques de fabrication ». Il est admis que l'eau potable est de bonne qualité si ces valeurs ne sont pas dépassées lors du traitement et de la distribution de l'eau potable. À moyen terme, ces critères qualitatifs devraient être repris dans les guides de bonnes pratiques établis par les associations concernées. En cas de non-respect d'une valeur indicative de l'annexe 3, il est nécessaire d'examiner si cela présente un risque pour la santé. Le cas échéant, il faut exiger de prendre en priorité des mesures correctives en vue d'améliorer la qualité de l'eau jusqu'à un niveau conforme aux exigences de protection de la santé des personnes.

Les valeurs de radioactivité de l'annexe 3 sont tirées de la Directive 2013/51/Euratom fixant les exigences pour la protection de la santé de la population en ce qui concerne les substances radioactives dans les eaux destinées à la consommation humaine. Dans le considérant de cette directive, il est précisé que « chaque pratique qui comporte un risque de rayonnement ionisant à l'exposition de la population dans son ensemble doit être maintenue au niveau le plus faible qu'il est raisonnablement possible d'atteindre ».

L'analyse des dangers préconisée à l'alinéa 3 est une condition nécessaire à la réalisation d'un système HACCP. L'OMS a publié des recommandations sous forme de « Water Safety Plans » de mise en œuvre du système HACCP en lien avec le traitement et la distribution de l'eau potable.

Art. 4 Exigences relatives aux installations servant à la distribution d'eau

Le devoir d'annoncer préalablement la construction ou la modification d'une infrastructure concerne les travaux qui peuvent avoir une influence significative sur la qualité de l'eau traitée ou distribuée. Cette annonce doit essentiellement permettre d'éviter des investissements importants qui ne seraient pas faits à bon escient.

Les tableaux de la lettre d'information 109 de 2005 de l'OFSP relative aux moyens et procédés autorisés pour la préparation et la désinfection de l'eau potable sont repris et mis à jour dans l'annexe 4.

Cette annexe 4 comprend plusieurs listes qui se fondent sur les travaux de l'office fédéral allemand de l'environnement. L'une d'elle se réfère aussi aux substances désinfectantes autorisées par l'Organe de réception des notifications des produits chimiques géré par l'OFSP. Ces substances, destinées à la désinfection de l'eau potable, sont soumises à autorisation et doivent être de ce fait conformes aux exigences de l'ordonnance sur les produits biocides.

La mise sur le marché de « matériaux pouvant entrer en contact avec l'eau potable » est régie dans la loi sur les produits de construction⁴. Cette loi fixe une série d'exigences que doit respecter le fabricant de conduites d'eau en vue de leur mise sur le marché. Dès leur utilisation, les conduites d'eau doivent être constituées de manière à ne pas transmettre à l'eau des contaminants susceptibles de rendre l'eau impropre à la consommation. En conséquence, à partir du moment où elles sont utilisées pour l'acheminement de l'eau potable, il relève de la responsabilité du distributeur d'eau (et non du fabricant de la conduite), dans le cadre de son autocontrôle, de s'assurer que les équipements utilisés (conduites d'eau) garantissent que les exigences légales du droit alimentaire sont respectées.

L'al. 5 spécifie clairement les exigences que doivent remplir les matériaux et objets pouvant entrer en contact avec l'eau potable. Ils ne peuvent céder des substances dans l'eau potable qu'en des quantités qui garantissent le respect des valeurs maximales inscrites aux annexes 2 et 3 de la présente ordonnance. Ces valeurs maximales sont basées sur le concept de SML (Specific Migration Limit) tel qu'il est défini dans l'ordonnance sur les matériaux et objets. En reprenant les critères fixés dans l'ordonnance sur les matériaux et objets et en les adaptant à l'exposition due à une consommation journalière de deux litres d'eau potable par personne, il est possible de fixer une exigence spécifique pour ces substances, à condition qu'elles aient fait l'objet d'évaluations toxicologiques scientifiquement reconnues. Les matériaux qui entrent en contact avec l'eau, principalement lors de son transport, peuvent laisser migrer des substances qui n'ont pas encore été évaluées toxicologiquement. Dans ce cadre, il est important de limiter la quantité globale de résidus en réglementant l'augmentation de la teneur en carbone organique total. Ces valeurs offrent aux distributeurs d'eau la possibilité de sélectionner des matériaux « d'emballage » dont la matière organique ne migre pas en grande quantité dans l'eau transportée. La valeur proposée pour la teneur en matière organique totale ne signifie cependant pas que des substances hautement toxiques puissent sans autre être présentes à des concentrations de 0,5 mg/l. Dès l'identification d'une substance étrangère présente dans l'eau, il est nécessaire de définir ses propriétés toxicologiques, propriétés qui seront déterminantes pour définir la concentration maximale admissible. A relever que selon l'annexe 3 de cette ordonnance, la concentration de matière organique totale (TOC) ne doit pas dépasser 1 mg C/l dans l'eau potable. Il ne s'agit pas d'une contradiction avec l'exigence précédente, sachant que l'eau possède déjà une certaine quantité de matière organique naturelle au captage.

Art. 5 Information des consommateurs intermédiaires ou finaux

Vu que l'eau potable joue un rôle essentiel dans notre chaîne alimentaire et qu'elle ne fait jamais l'objet d'un véritable étiquetage lors de sa distribution, il est important que les consommateurs soient régulièrement informés de sa qualité. C'est la raison pour laquelle, l'ordonnance impose au distributeur de fournir, au moins une fois par an, des informations exhaustives sur la qualité de cette eau.

Section 3 Eau de douche et de baignade

Les eaux de baignade qui sont décrites dans cette section proviennent habituellement d'un réseau d'eau potable et sont généralement conformes aux exigences décrites dans la section 2 de cette ordonnance.

La présente révision prend en compte les exigences de la loi sur les produits biocides pertinentes et les connaissances scientifiques actuelles, notamment concernant la lutte contre

⁴ RS 933.0

les légionelloses. Elle est également basée sur les travaux de normalisation effectués par la SIA.

Les « recommandations pour l'évaluation hygiénique des étangs de baignade publique aménagés artificiellement » publiées en mars 2006 par l'OFSP et l'OFEV ont également été prises en compte pour fixer des exigences sanitaires minimales.

Art. 7 Définitions

Elles ne décrivent pas de façon exhaustive les propriétés spécifiques de chaque type de bains, mais précisent les conditions essentielles qui permettent de fixer des exigences dans les articles suivants. Les conditions générales qui concernent les bains thermaux sont des conditions que doivent également respecter les bains curatifs.

Il convient de souligner que seules les piscines publiques (ouvertes au public), de même que celles qui sont destinées à un cercle de personnes non exclusivement privées (p. ex. les piscines dans un EMS ou un hôtel) entrent dans le champ d'application de la présente ordonnance.

Art. 9 Exigences microbiologiques

Au-delà des critères microbiologiques généraux, il faut prendre en considération les recommandations de l'OFSP/l'OSAV pour les concentrations maximales en légionelles. Ces recommandations, publiées pour la première fois en 2009, se sont révélées pertinentes au fil des années. Révisées désormais conjointement par l'OSAV et l'OFSP, elles donnent des informations utiles, notamment sur les conditions auxquelles doivent satisfaire les installations sanitaires afin de garantir le respect des valeurs maximales.

Ces exigences sont aussi conformes aux recommandations proposées par le European Legionnaires' Disease Surveillance Network ([ELDSNet](#)).

Art. 11 Concentrations en substances désinfectantes

Les concentrations en substances désinfectantes sont basées sur les procédés et moyens de désinfection qui ont été reconnus à ce jour, à savoir essentiellement des procédés à base de chlore, de dioxyde de chlore et de brome.

La mesure de visibilité/limpidité est importante pour éviter des eaux trop chargées en particules, sachant que les traitements de préparation et de désinfection ne peuvent être réalisés correctement si la turbidité de l'eau est trop importante. La limpidité de l'eau est aussi liée à la présence de matière organique qui favorise le développement d'algues microscopiques bleues-vertes (cyanobactéries) capables de produire des cyanotoxines dangereuses pour la santé des baigneurs.

Art. 12 Concentrations maximales en contaminants et substances dérivées de la désinfection

Plusieurs études scientifiques mentionnent les risques pris par les nageurs qui sont régulièrement exposés aux substances nocives résultant des réactions de désinfectant avec la matière organique présente dans les eaux de baignade. Il est donc impératif de limiter ces substances dérivées de la désinfection, en encourageant de ce fait le respect des bonnes pratiques de maintenance mentionnées dans les normes techniques actuelles.

La valeur maximale relativement sévère en phosphore total dans les « eaux des bassins avec régénération naturelle » permet de limiter la croissance des algues, et en conséquence, la production de cyanotoxines.

Art. 13 Installations de douche et de régénération des eaux

Dans le domaine sanitaire, nous considérons que l'état de la technique est en règle générale décrit dans les normes SIA correspondantes ou d'autres normes internationales équivalentes.

Art. 14 Exigences relatives au personnel des installations de baignade accessibles par le public

Compte tenu de la technicité poussée des tâches que doivent assumer les personnes responsables des eaux de piscine, il est important que ces personnes suivent une formation adéquate.

Section 4 Actualisation des annexes

La liste des annexes est devenue beaucoup plus conséquente que dans les ordonnances précédentes, mais ce nouvel ensemble permet de réunir dans une seule ordonnance des exigences réparties par le passé dans différents documents, comme la circulaire d'information 109/2005 de l'OFSP ou des recommandations du même genre.

Section 5 Dispositions finales

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation sur les eaux de douche et de baignade, il se peut que certains établissements, notamment hôteliers, doivent procéder à des rénovations de leurs installations, afin d'être en conformité avec les exigences liées notamment aux taux de légionelles admissibles. Cependant, au regard des coûts que cela pourrait engendrer, un délai de 10 ans pour procéder aux travaux nécessaires est accordé aux propriétaires de tels établissements. Dans l'intervalle, toute autre mesure fondée sur le droit alimentaire pourra être prise afin de protéger la santé des consommateurs. Ce délai transitoire ne s'applique évidemment pas aux nouvelles installations construites après l'entrée en vigueur de la présente ordonnance ou aux installations dont la conformité aux exigences légales peut être atteinte par l'application d'une mesure moins contraignante (par exemple, par augmentation de la température de l'eau ou l'addition d'une substance désinfectante).