

- LÉGISLATION COMPARÉE -

NOTE

sur

**LA PRODUCTION ET LE CONTRÔLE
DES EAUX EN BOUTEILLE**

Allemagne - Belgique - Espagne - États-Unis - Italie - Suisse

Cette note a été réalisée en février 2025 à la demande de la Commission d'enquête sur les pratiques des industriels de l'eau en bouteille et les responsabilités des pouvoirs publics dans les défaillances du contrôle de leurs activités et la gestion des risques économiques, patrimoniaux, fiscaux, écologiques et sanitaires associés.

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE
ET DES DÉLÉGATIONS



AVERTISSEMENT

Ce document constitue un instrument de travail élaboré à la demande des sénateurs, à partir de documents en langue originale, par la division de la Législation comparée de la direction de l'initiative parlementaire et des délégations. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
TABLEAU DE SYNTHÈSE	7
A. AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE, UN CADRE JURIDIQUE COMMUN MAIS DES APPROCHES PLUS OU MOINS STRICTES	9
1. <i>La directive 2009/54/CE du 18 juin 2009, relative à l'exploitation et à la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles</i>	9
2. <i>L'Allemagne</i>	11
a) Les définitions de l'eau minérale naturelle et de l'eau de source	12
b) Les traitements autorisés	13
c) La reconnaissance d'une eau souterraine comme eau minérale naturelle ou eau de source	14
d) L'autorisation d'exploitation d'une source d'eau souterraine à des fins de conditionnement	15
e) Le retrait de la reconnaissance et/ou de l'autorisation d'exploitation d'une eau minérale naturelle ou eau de source	15
f) Les modalités de contrôle et de surveillance des sites d'exploitation	16
g) Les sanctions administratives et/ou judiciaires	17
(1) Les sanctions administratives	17
(2) Les sanctions judiciaires	19
h) Mesures récentes et actualité du sujet	19
3. <i>La Belgique</i>	21
a) Les définitions de l'eau minérale naturelle et de l'eau de source	22
b) Les traitements autorisés	23
(1) Au niveau fédéral	23
(2) En Wallonie	24
c) La reconnaissance d'une eau souterraine comme eau minérale naturelle ou eau de source	25
d) L'autorisation d'exploitation d'une source d'eau souterraine à des fins de conditionnement	26
e) Le retrait de la reconnaissance et/ou de l'autorisation d'exploitation d'une eau minérale naturelle ou eau de source	27
f) Les modalités de contrôle et de surveillance des sites d'exploitation	28
g) Les sanctions administratives et/ou judiciaires	29
h) Mesures récentes et actualité du sujet	30
4. <i>L'Espagne</i>	33
a) Les définitions de l'eau minérale naturelle et de l'eau de source	33
b) Les traitements autorisés	34
c) La reconnaissance d'une eau souterraine comme eau minérale naturelle ou eau de source	35
d) L'autorisation d'exploitation d'une source d'eau souterraine à des fins de conditionnement	36
e) Le retrait de la reconnaissance et/ou de l'autorisation d'exploitation d'une eau minérale naturelle ou eau de source	36
f) Les modalités de contrôle et de surveillance des sites d'exploitation	37
g) Les sanctions administratives et/ou judiciaires en cas de manquement	38
h) Mesures récentes et actualité du sujet	39

5. <i>L'Italie</i>	41
a) Les définitions de l'eau minérale naturelle et de l'eau de source.....	42
b) Les traitements autorisés	42
c) La reconnaissance d'une eau souterraine comme eau minérale naturelle ou eau de source	43
d) L'autorisation d'exploitation d'une source d'eau souterraine à des fins de conditionnement.....	44
e) Le retrait de la reconnaissance et/ou de l'autorisation d'exploitation d'une eau minérale naturelle ou eau de source	45
f) Les modalités de contrôle et de surveillance des sites d'exploitation	46
g) Les sanctions administratives et/ou judiciaires.....	47
h) Mesures récentes et actualité du sujet.....	48
B. DEUX EXEMPLES EXTRA-COMMUNAUTAIRES	49
1. <i>La Suisse</i>	49
a) Les définitions de l'eau minérale naturelle et de l'eau de source.....	49
b) Les traitements autorisés	50
c) La reconnaissance d'une eau souterraine comme eau minérale naturelle ou eau de source	52
d) L'autorisation d'exploitation d'une source d'eau souterraine à des fins de conditionnement.....	52
e) Le retrait de la reconnaissance et/ou de l'autorisation d'exploitation d'une eau minérale naturelle ou eau de source	53
f) Les modalités de contrôle et de surveillance des sites d'exploitation	54
g) Les sanctions administratives et judiciaires.....	55
h) Mesures récentes et actualité du sujet.....	55
2. <i>Les États-Unis</i>	59
a) Les définitions des eaux minérales naturelles et de source	61
b) Les traitements autorisés	62
c) Les permis d'exploitation des sources d'eau souterraine et des usines d'embouteillage	64
d) Les modalités de contrôle et de surveillance des sites d'exploitation	65
e) Les sanctions administratives et/ou judiciaires	67
f) Mesures récentes et actualité du sujet.....	68

INTRODUCTION

À la demande de la commission d'enquête sur « les pratiques des industriels de l'eau en bouteille et les responsabilités des pouvoirs publics dans les défaillances du contrôle de leurs activités et la gestion des risques économiques, patrimoniaux, fiscaux, écologiques et sanitaires associés », la division de la Législation comparée du Sénat a réalisé une étude de droit comparé portant sur six pays (Allemagne, Belgique, Espagne, États-Unis, Italie et Suisse).

La présente étude aborde diverses questions intéressant la commission d'enquête, à savoir les définitions de l'eau minérale naturelle et de l'eau de source, les traitements autorisés sur ces eaux d'origine naturelle, les modalités de reconnaissance officielle, les procédures d'autorisation d'exploitation, les modalités de contrôle et de surveillance des sites d'exploitation ainsi que les sanctions prévues en cas d'infraction. Elle mentionne également les débats présents dans l'opinion publique et les éventuels projets d'évolution des cadres juridiques.

Il ressort de cette analyse :

- l'existence d'une divergence d'approche majeure entre, d'une part, les États-Unis et d'autre part, les pays de l'Union européenne et la Suisse. Aux États-Unis, l'eau minérale (qui n'est pas qualifiée de « naturelle » dans la réglementation) et l'eau de source sont soumises aux mêmes normes de qualité que l'eau embouteillée provenant d'autres sources (puits artésien, réseau d'eau potable public) et peuvent, voire doivent, faire l'objet de traitements, y compris à des fins de désinfection, en vue de leur commercialisation. Le cadre juridique applicable dans l'Union européenne et en Suisse repose quant à lui sur le concept de « pureté originelle » de l'eau minérale naturelle. Les traitements autorisés y sont strictement encadrés et la désinfection est interdite ;

- en dépit d'un cadre juridique relativement strict au sein de l'Union européenne et en Suisse, la subsistance d'une certaine marge d'appréciation des autorités concernant les « autres traitements autorisés ». La microfiltration est ainsi strictement interdite en Allemagne, en Italie et en Suisse, tandis qu'elle est tolérée à partir d'un certain seuil et sous certaines conditions en Belgique et en Espagne. Dans tous les pays, les contrôles reposent à la fois sur les industriels (autocontrôle) et les autorités compétentes en matière sanitaire qui peuvent adapter leur programme de surveillance en fonction du niveau de risque.

TABLEAU DE SYNTHÈSE

	États-Unis	Suisse	Allemagne	Belgique	Espagne	Italie
Consommation d'eau en bouteille (2023)	176 litres/hab./an.	104 litres/hab./an.	140 litres/hab./an.	128 litres/hab./an.	135 litres/hab./an.	249 litres/hab./an.
Cadre juridique	Réglementation fédérale sous la supervision de la FDA et réglementation spécifique des États.	Ordonnance fédérale sur les boissons alignée sur la directive 2009/54/CE.	Directive 2009/54/CE transposée dans le décret du 1 ^{er} août 1984.	Directive 2009/54/CE transposée dans l'arrêté royal de 1999. Code de l'eau en Wallonie.	Directive 2009/54/CE transposée par le décret royal n° 1798/2010.	Directive 2009/54 transposée par le décret législatif n° 176 du 8 octobre 2011.
Définitions de l'eau minérale naturelle (EMN) et de l'eau de source (ES)	L'eau minérale doit contenir au moins 250 ppm de solides dissous. L'eau de source provient d'une formation souterraine.	Définitions identiques à celles de l'UE, pureté originelle strictement encadrée.	Définitions identiques à celles de la directive 2009/54/CE.	Définitions identiques à celles de la directive 2009/54/CE.	Définitions identiques à celles de la directive 2009/54/CE.	Définitions identiques à celles de la directive 2009/54/CE, avec la mention d'éventuelles propriétés bénéfiques pour la santé des EMN.
Traitements autorisés	« Traitement minimal » autorisé pour les EMN et les ES (microfiltration, ozonation ou autres traitements désinfectants)	Traitements autorisés identiques à ceux de la directive 2009/54/CE. Interdiction des traitements désinfectants et des traitements visant à éliminer des substances anthropiques (ie. filtres à charbon).	Traitements autorisés identiques à ceux de la directive 2009/54/CE. Microfiltration possible en tant que méthode de contrôle et d'analyse mais pas comme procédé de traitement continu.	Traitements autorisés identiques à ceux de la directive 2009/54/CE. Microfiltration > 0,45 µm tolérée sauf pour corriger une contamination. Ultrafiltration et osmose inverse interdites.	Traitements autorisés identiques à ceux de la directive 2009/54/CE. Microfiltration > 0,4 µm, tolérée à des fins autres que la désinfection.	Traitements autorisés identiques à ceux de la directive 2009/54/CE. Tout traitement de « potabilisation » y compris la microfiltration interdit.
Reconnaissance des eaux	Pas de procédure de reconnaissance, les États approuvent les sources.	Reconnaissance préalable par les autorités cantonales obligatoire.	Reconnaissance préalable par les autorités compétentes des Länder obligatoire.	Reconnaissance préalable par le SPF Santé publique obligatoire.	Reconnaissance préalable par les communautés autonomes obligatoire	Reconnaissance préalable par le ministère de la santé obligatoire, renouvelable chaque année.

	États-Unis	Suisse	Allemagne	Belgique	Espagne	Italie
Autorisation d'exploitation	Permis d'exploitation délivrés par les États.	Autorisation délivrée par les cantons.	Autorisation délivrée par les autorités compétentes des <i>Länder</i> .	Permis d'environnement requis en Wallonie.	Autorisation délivrée par les communautés autonomes.	Autorisation délivrée par les régions.
Contrôles et surveillance	Autocontrôle des industriels, inspections de la FDA et des États.	Autocontrôle des industriels, inspections officielles cantonales.	Autocontrôle des exploitants et contrôles des autorités des <i>Länder</i> .	Autocontrôles des exploitants et contrôle par l'AFSCA et le SPF Santé publique.	Autocontrôles des exploitants et inspections régulières des autorités régionales.	Autocontrôles des exploitants et inspections régulières des autorités régionales.
Sanctions et mesures en cas de non-conformité	Infractions classées comme <i>falsification</i> avec amendes et possibles poursuites pénales.	Sanctions administratives et pénales, jusqu'à trois ans de prison en cas de mise en danger de la santé.	Sanctions en cas de non-conformité, retrait possible des autorisations.	Sanctions administratives et pénales en cas d'infractions.	Sanctions graduées selon la gravité, retrait de l'autorisation possible.	Sanctions administratives (amendes) voire peine de prison de 3 à 10 ans en cas de falsification de l'eau.

**A. AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE, UN CADRE JURIDIQUE COMMUN
MAIS DES APPROCHES PLUS OU MOINS STRICTES**

**1. La directive 2009/54/CE du 18 juin 2009, relative à l'exploitation
et à la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles**

La **directive 2009/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009**¹ établit le cadre général concernant l'exploitation et la commercialisation des eaux minérales naturelles et des eaux de source dans les États membres de l'Union européenne.

L'annexe I de la directive définit l'eau minérale naturelle comme « *une eau microbiologiquement saine, au sens de l'article 5, ayant pour origine une nappe ou un gisement souterrain et provenant d'une source exploitée par une ou plusieurs émergences naturelles ou forées. L'eau minérale naturelle se distingue nettement de l'eau de boisson ordinaire :*

« a) *par sa nature, caractérisée par sa teneur en minéraux, oligo-éléments ou autres constituants et, le cas échéant, par certains effets ;*

« b) *par sa pureté originelle ;*

« *l'une et l'autre caractéristiques ayant été conservées intactes en raison de l'origine souterraine de cette eau qui a été tenue à l'abri de tout risque de pollution* ».

« *La composition, la température et les autres caractéristiques essentielles de l'eau minérale naturelle doivent demeurer stables dans le cadre de fluctuations naturelles ; en particulier, elles ne doivent pas être modifiées par les variations éventuelles de débit* ».

Selon l'article 9, « *les termes « eau de source » sont réservés à une eau destinée à la consommation humaine dans son état naturel et mise en bouteille à la source* », qui satisfait aux conditions d'exploitation établies par la directive, aux exigences microbiologiques applicables aux eaux minérales naturelles et n'a pas subi de traitements autres que ceux autorisés à l'article 4.

L'article 4 de la directive **interdit** « *tout traitement de désinfection par quelque moyen que ce soit* » et l'adjonction d'éléments bactériostatiques ou tout autre traitement de nature à modifier le microbisme de l'eau minérale naturelle et de l'eau de source. Il liste cependant certains **traitements autorisés**, à condition qu'ils n'affectent pas la composition des éléments essentiels de l'eau, à savoir :

¹ La [directive 2009/54/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 régit l'exploitation et la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles au sein de l'Union européenne. Elle harmonise les conditions de vente des EMN et garantit leur conformité pour la consommation humaine. Selon cette directive, une eau minérale naturelle est définie par sa pureté originelle et sa composition minérale stable, pouvant avoir des effets bénéfiques sur la santé. Les eaux de source, quant à elles, doivent être potables à l'état naturel, mais ne nécessitent pas une composition minérale stable.

- « a) la séparation des éléments instables, tels que les composés du fer et du soufre, par filtration ou décantation, éventuellement précédée d'une oxygénation, dans la mesure où ce traitement ne modifie pas la composition de l'eau quant aux constituants essentiels qui lui confèrent ses propriétés ;

- « b) la séparation des composés du fer, du manganèse et du soufre, ainsi que de l'arsenic, de certaines eaux minérales naturelles à l'aide d'un traitement par l'air enrichi en ozone, dans la mesure où ce traitement ne modifie pas la composition de l'eau quant aux constituants essentiels qui lui confèrent ses propriétés, et sous réserve que : i) le traitement satisfasse à des conditions d'utilisation à fixer par la Commission après consultation de l'Autorité européenne de sécurité des aliments [...], ii) le traitement soit notifié aux autorités compétentes et fasse l'objet d'un contrôle spécifique de la part de celles-ci ;

- « c) la séparation des constituants indésirables autres que ceux spécifiés au point a) ou au point b), dans la mesure où ce traitement ne modifie pas la composition de l'eau quant aux constituants essentiels qui lui confèrent ses propriétés, et sous réserve que : i) le traitement satisfasse à des conditions d'utilisation à fixer par la Commission après consultation de l'Autorité européenne de sécurité des aliments ; ii) le traitement soit notifié aux autorités compétentes et fasse l'objet d'un contrôle spécifique de la part de celles-ci ;

- « d) l'élimination totale ou partielle du gaz carbonique libre par des procédés exclusivement physiques ».

Face à l'absence d'harmonisation européenne concernant la définition du concept de « pureté originelle » et de limites maximales de contaminants dans les eaux minérales naturelles, le comité permanent des plantes, des animaux, des denrées alimentaires présidé par la Commission européenne a adopté en 2017 une liste de contaminants autorisés avec des valeurs seuils¹.

¹ https://food.ec.europa.eu/system/files/2017-11/reg-com_gfl_20171016_sum.pdf (consulté le 7 mars 2025).

2. L'Allemagne

Principalement sur le décret du 1^{er} août 1984 sur l'eau minérale naturelle, l'eau de source et l'eau du robinet, qui encadre leur production, leur traitement et leur commercialisation. Ce texte transpose les exigences du droit européen, notamment la directive 2009/54/CE, et précise les critères de reconnaissance des eaux minérales naturelles et de source. La circulaire générale relative à la reconnaissance et à l'autorisation d'exploitation de l'eau minérale naturelle de 2001 détaille les démarches administratives nécessaires à l'exploitation des sources, incluant des analyses géologiques, physico-chimiques et microbiologiques. L'exploitation est soumise à une autorisation officielle garantissant la qualité et la stabilité des eaux.

Les **traitements autorisés** sont strictement encadrés afin de préserver les caractéristiques essentielles des eaux embouteillées. L'article 6 du décret de 1984 liste les procédés admissibles, notamment la séparation des composants instables comme le fer et le soufre par filtration ou décantation, l'élimination des composés indésirables à l'aide d'air enrichi en ozone, ainsi que l'ajout ou la suppression du dioxyde de carbone. La microfiltration est permise uniquement pour des analyses de contrôle et non comme un traitement continu. Les eaux de source peuvent également être soumises à ces traitements, sous réserve de respecter les mêmes exigences de qualité.

Les **contrôles** des sites d'exploitation sont assurés conjointement par les exploitants et les autorités publiques. Les producteurs doivent effectuer des analyses régulières pour garantir la stabilité physico-chimique et l'absence de contaminants microbiologiques. Les autorités des *Länder* supervisent le respect des conditions d'exploitation et de conditionnement, avec des contrôles périodiques et des exigences strictes en matière de protection contre les contaminations extérieures. En cas d'infractions, des mesures correctives peuvent être imposées, allant jusqu'à la suspension ou le retrait de l'autorisation d'exploitation.

L'Allemagne est l'un des plus grands consommateurs d'eau en bouteille en Europe. En 2023, la consommation moyenne par habitant était de 140 litres par an, plaçant le pays au quatrième rang européen. Le marché allemand de l'eau en bouteille est l'un des plus importants au monde, avec une préférence notable pour les emballages en plastique. Dès les années 1990, l'Allemagne a été un pays pionnier en matière de recyclage, avec un système de consigne généralisée (le *Pfand*).

Si le cadre général de la réglementation des eaux en bouteille relève du droit fédéral, les *Länder* sont responsables de l'application et du contrôle de cette réglementation (délivrance des autorisations d'exploitation, contrôles sanitaires).

a) *Les définitions de l'eau minérale naturelle et de l'eau de source*

En Allemagne, les eaux en bouteille sont régies principalement par le **décret du 1^{er} août 1984 sur l'eau minérale naturelle, l'eau de source et l'eau du robinet**¹. Le décret fixe les règles applicables à la production, au traitement et à la commercialisation des eaux minérales naturelles, des eaux de source et des eaux de table. La réglementation, qui date de 1984, a intégré les exigences successives du droit européen. Par ailleurs, la **circulaire générale du 9 mars 2001 relative à la reconnaissance et à l'autorisation d'exploitation de l'eau minérale naturelle**² précise les critères administratifs pour l'octroi de la reconnaissance officielle et de l'autorisation d'exploitation des sources d'eau minérale naturelle. Ces textes définissent notamment les caractéristiques requises pour qu'une eau soit qualifiée de « naturelle », les conditions de son extraction et de son conditionnement, ainsi que les obligations des producteurs en matière de qualité et de sécurité sanitaire.

La définition de **l'eau minérale naturelle** reproduit *in extenso* celle de la directive 2009/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009³. Les articles 2 et 3 du décret de 1984 définissent **l'eau minérale naturelle** comme une eau ayant son origine dans des nappes souterraines protégées contre les pollutions, extraite d'une ou plusieurs sources naturelles ou forées. Elle est caractérisée par sa pureté originelle et son contenu en minéraux, oligo-éléments ou autres composants conférant éventuellement des effets nutritionnels spécifiques. Sa composition, sa température et ses caractéristiques essentielles doivent rester constantes dans les limites des variations naturelles et ne pas être modifiées par des fluctuations du débit.

L'article 10 du décret de 1984 définit **l'eau de source** comme une eau ayant son origine dans des nappes souterraines et prélevée à partir d'une ou plusieurs sources naturelles ou forées et qui n'a été soumise, lors de sa production, à aucun traitement ou uniquement aux procédés de traitement autorisés à l'article 6 du même décret pour les eaux en bouteille (cf. *infra*). Contrairement à l'eau minérale naturelle, l'eau de source ne doit pas nécessairement avoir une composition stable en minéraux, oligo-éléments et autres composants, bien qu'elle soit également soumise à des exigences de qualité microbiologique et chimique strictes.

En 2013, l'Allemagne reconnaissait près de 850 eaux minérales naturelles, dont un peu plus de 800 issues de sources allemandes⁴.

¹ *Verordnung* über natürliches Mineralwasser, Quellwasser und Tafelwasser (Mineral- und Tafelwasser-Verordnung).

² Allgemeine *Verwaltungsvorschrift* über die Anerkennung und Nutzungsgenehmigung von natürlichem Mineralwasser.

³ *Directive* 2009/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 relative à l'exploitation et à la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles.

⁴ Journal officiel de l'Union européenne, *liste* des eaux minérales naturelles reconnues par les états membres (2013/C 95/03), avril 2013.

b) Les traitements autorisés

Le décret de 1984 prévoit des traitements autorisés pour les eaux minérales naturelles et les eaux de source, encadrés afin de préserver leurs caractéristiques essentielles.

L'article 6 du décret de 1984 énumère de façon exhaustive les **traitements autorisés pour l'eau minérale naturelle**, reproduisant *in extenso* les dispositions de la directive de 2009. En l'espèce, les traitements autorisés sont :

- la séparation des composants instables tels que le fer et le soufre par filtration ou décantation, y compris après aération, à condition que la composition essentielle du produit ne soit pas altérée ;
- l'élimination des composés de fer, de manganèse, de soufre et d'arsenic à l'aide d'air enrichi en ozone, sous réserve que cette opération ne modifie pas la composition du produit dans ses éléments caractéristiques ;
- l'extraction partielle ou totale du dioxyde de carbone dissous par des procédés exclusivement physiques ;
- l'adjonction ou la réintroduction de dioxyde de carbone.

Le même article prévoit que la filtration fait partie des traitements autorisés à des fins de séparation de certaines substances indésirables, « à condition que la composition et les propriétés essentielles et déterminantes de l'eau minérale naturelle ne soient pas modifiées ».

Selon le ministère fédéral de l'alimentation et de l'agriculture¹, la **microfiltration** de l'eau minérale naturelle est strictement considérée comme une méthode d'analyse et de contrôle, et non comme un procédé de traitement autorisé. Aucune réglementation spécifique ne définit les modalités de cette filtration au-delà des dispositions de la directive de 2009. De plus, aucun seuil minimal n'a été fixé pour la filtration, contrairement à d'autres États membres. L'annexe 2 du décret de 1984 prévoit toutefois l'utilisation de la microfiltration (> 0,20 µm) à des fins de vérification microbiologique, mais cette technique ne peut être employée en continu par les exploitants dans le cadre du conditionnement de l'eau minérale naturelle.

Concernant les **eaux de source**, selon l'article 10 du décret, elles peuvent être soumises aux mêmes procédés de traitement que les eaux minérales naturelles, notamment pour l'élimination des composés instables comme le fer, le manganèse, le soufre et l'arsenic.

¹ Réponse en date du 24 février 2025 à un courriel de la Division de la Législation comparée.

c) *La reconnaissance d'une eau souterraine comme eau minérale naturelle ou eau de source*

La **reconnaissance officielle** (*amtliche Anerkennung*) d'une eau souterraine en tant qu'eau minérale naturelle ou eau de source repose sur une procédure distincte de l'autorisation d'exploitation. Cette reconnaissance est une condition préalable à la commercialisation et vise à garantir que l'eau répond aux critères définis par le décret de 1984.

S'agissant de l'eau minérale naturelle, l'article 3 du décret dispose qu'elle ne peut être mise sur le marché **que si elle a fait l'objet d'une reconnaissance officielle délivrée sur demande par l'autorité compétente** du *Land* où se situe la source. Cette reconnaissance est accordée dès lors que l'eau répond aux exigences fixées à l'article 2 du décret (cf. *supra*). L'évaluation repose sur des analyses approfondies, qui doivent être effectuées selon des méthodes scientifiques reconnues.

L'eau de source est également soumise à une procédure de reconnaissance officielle, conformément à l'article 10 du décret. Comme pour l'eau minérale naturelle, l'origine souterraine et l'absence de contamination anthropique doivent être démontrées (cf. *supra*).

La reconnaissance repose sur un **dossier de demande** présenté par l'exploitant. Ce dossier doit contenir des informations détaillées sur l'origine de l'eau, ses caractéristiques analytiques et les mesures de protection mises en place autour de la source. La circulaire générale de 2001 précise que l'évaluation est menée par l'autorité compétente, qui s'appuie sur des rapports géologiques, hydrogéologiques, physico-chimiques et microbiologiques. Cette reconnaissance est formalisée par une décision administrative qui atteste du statut d'eau minérale naturelle ou d'eau de source et conditionne sa mise sur le marché.

L'autorité compétente du *Land* dans lequel la source est située est responsable de la vérification de la conformité de l'eau aux prescriptions réglementaires avant l'octroi de la reconnaissance officielle. La désignation de cette autorité relève de l'organisation administrative propre à chaque *Land*. Dans certains cas, elle est assurée par un organisme de protection des consommateurs ou de santé publique rattaché au gouvernement régional. L'évaluation repose sur des analyses physico-chimiques et microbiologiques, dont les résultats sont soumis par l'exploitant à l'autorité compétente. L'article 4 du décret fixe les exigences microbiologiques auxquelles doit répondre l'eau minérale naturelle, en imposant notamment l'absence de germes pathogènes. L'annexe 2 du texte précise quant à elle les concentrations minimales requises pour certaines substances minérales afin de garantir leur mention sur l'étiquetage.

La liste des eaux officiellement reconnues est publiée par l'Office fédéral de la protection des consommateurs et de la sécurité alimentaire (*Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit – BVL*) au Journal officiel, avec mention du nom de la source et du lieu d'exploitation.

d) L'autorisation d'exploitation d'une source d'eau souterraine à des fins de conditionnement

L'exploitation d'une source d'eau souterraine à des fins de conditionnement est strictement encadrée par le décret de 1984. Conformément à l'article 5, une eau minérale naturelle ou une eau de source ne peut être prélevée et conditionnée qu'à partir d'une source disposant d'une autorisation délivrée par l'autorité compétente (*Nutzungsgenehmigung*).

Cette autorisation repose sur une **évaluation préalable du captage et de la nappe phréatique concernée**. La circulaire générale de 2001 précise que la demande doit comporter des analyses géologiques, hydrogéologiques, physico-chimiques et microbiologiques, permettant de démontrer la conformité de l'eau aux exigences réglementaires. L'exploitation ne peut être autorisée que si l'eau souterraine est reconnue comme eau minérale naturelle ou eau de source et si son captage est conçu de manière à garantir sa qualité et sa stabilité. Un modèle de la description du cadre de l'exploitation est fourni dans l'annexe 4 de la circulaire générale de 2001.

L'autorisation d'exploitation est également conditionnée au respect des prescriptions techniques et sanitaires définies dans l'annexe 1 du décret de 1984. L'annexe impose des exigences relatives à la protection du site de captage contre les risques de pollution et à la conception des infrastructures destinées à acheminer l'eau jusqu'à son site de conditionnement. L'eau doit être protégée contre toute contamination extérieure, et les installations doivent être conformes aux normes en vigueur pour éviter toute altération de sa composition naturelle.

L'eau minérale naturelle qui n'est pas consommée immédiatement après son prélèvement ou après un traitement autorisé doit obligatoirement être **mise en bouteille à la source**, sans possibilité de transport préalable dans d'autres récipients avant son conditionnement définitif destiné au consommateur final, conformément à l'article 7 du décret de 1984.

e) Le retrait de la reconnaissance et/ou de l'autorisation d'exploitation d'une eau minérale naturelle ou eau de source

Le retrait de l'autorisation d'exploitation d'une source, qu'il s'agisse d'une eau minérale naturelle ou d'une eau de source, intervient dès lors que l'autorité compétente constate une modification des conditions initiales ayant justifié son octroi. Cela peut inclure une pollution avérée de la source, une modification de la qualité de l'eau ne permettant plus de respecter les critères réglementaires ou encore un non-respect des obligations imposées à l'exploitant.

À ce titre, **la jurisprudence administrative valide une application stricte du droit.**

La Cour administrative du Bade-Wurtemberg, dans sa décision du 20 juin 2013¹, a confirmé qu'une contamination par des métabolites de pesticides, même en quantité infime, pouvait justifier le retrait de la reconnaissance d'une eau minérale naturelle. L'absence d'une norme explicite pour ces substances ne dispense pas l'exploitant de l'obligation de garantir la pureté originelle de l'eau. Ce retrait peut être fondé sur l'interprétation stricte des exigences réglementaires et sur l'application du principe de précaution.

La Cour administrative supérieure de Berlin-Brandebourg, dans sa décision du 27 mai 2008², a quant à elle statué sur le retrait d'une autorisation d'exploitation en raison de l'incapacité de l'exploitant à garantir la conformité permanente de l'eau aux normes en vigueur.

Enfin, les annexes au décret de 1984 précisent que toute modification de l'environnement de la source ou toute découverte de nouveaux éléments susceptibles d'altérer la qualité de l'eau peuvent conduire à un **réexamen de son statut**. Si la conformité aux critères initiaux ne peut être garantie, la reconnaissance ou l'autorisation d'exploitation peut être retirée.

f) Les modalités de contrôle et de surveillance des sites d'exploitation

Le contrôle et la surveillance des sites d'exploitation des eaux minérales naturelles et des eaux de source reposent sur une **responsabilité partagée entre les exploitants et les autorités publiques**. Cette surveillance vise à garantir la qualité sanitaire des eaux exploitées, à vérifier le respect des conditions de captage et de conditionnement, et à prévenir toute contamination pouvant altérer la conformité de l'eau aux critères réglementaires.

Les **exploitants** sont tenus **d'assurer un suivi rigoureux de la qualité de l'eau** qu'ils prélèvent et conditionnent. Ils doivent réaliser des analyses régulières pour vérifier la stabilité de la composition physico-chimique et l'absence de contaminants microbiologiques. L'article 4 du décret de 1984 impose ainsi des exigences strictes en matière de qualité microbiologique, notamment en interdisant la présence de germes pathogènes et en fixant des seuils limites pour certaines bactéries indicatrices (cf. *supra*).

En parallèle, les **autorités compétentes des Länder** exercent une supervision indépendante pour garantir que les conditions d'exploitation et de captage sont conformes aux exigences réglementaires. L'article 5 du décret prévoit que l'exploitation d'une source est soumise à des **contrôles périodiques** afin de s'assurer du respect des critères réglementaires. Cette surveillance porte notamment sur la stabilité de la qualité de l'eau au point de prélèvement, la conformité des infrastructures de captage et la mise en œuvre des mesures de protection contre les risques de contamination extérieure.

¹ Cour administrative du Bade-Wurtemberg, [décision](#) n° 9 S 2883/11 du 20 juin 2013.

² Cour administrative supérieure de Berlin-Brandebourg, [décision](#) n° OVG 5 B 7.05 du 27 mai 2008.

À l'échelle fédérale, le code des denrées alimentaires et de l'alimentation pour animaux¹ encadre la sécurité alimentaire, y compris la surveillance des eaux embouteillées. En vertu de l'article 42, le ministère fédéral de l'alimentation et de l'agriculture est habilité à légiférer par voie réglementaire pour préciser les qualifications et les exigences de formation des experts en charge des contrôles sanitaires sur l'eau embouteillée. Toutefois, **l'application concrète des contrôles relève des autorités des Länder**, qui sont généralement des offices régionaux rattachés aux ministères régionaux de la santé ou de la protection des consommateurs².

Les annexes au décret précisent les paramètres qui doivent être contrôlés régulièrement, en particulier la stabilité de la composition de l'eau, le suivi des niveaux de contamination chimique et la conformité aux seuils réglementaires pour divers éléments présents dans l'eau. Ces annexes détaillent également les conditions de surveillance des infrastructures et les mesures de prévention à appliquer pour garantir l'intégrité des captages et éviter toute altération de la qualité de l'eau.

Toute anomalie constatée lors des contrôles peut **donner lieu à des mesures correctives imposées à l'exploitant**. Ces mesures peuvent inclure des obligations de mise en conformité, la suspension temporaire de l'exploitation de la source ou, en cas de manquements graves ou persistants, le retrait de l'autorisation d'exploitation.

g) Les sanctions administratives et/ou judiciaires

En Allemagne, les sanctions administratives et judiciaires applicables en cas de dysfonctionnements dans l'exploitation d'une source d'eau minérale naturelle ou d'une eau de source peuvent prendre la forme de mesures administratives correctives, de sanctions financières, de restrictions d'exploitation ou, dans les cas les plus graves, de poursuites pénales.

(1) Les sanctions administratives

Les autorités compétentes des *Länder* disposent de plusieurs leviers d'intervention en cas de non-respect des obligations réglementaires par un exploitant. En vertu de l'article 16 du décret de 1984, la mise sur le marché d'une eau ne remplissant pas les critères légaux ou ne respectant pas les conditions de production et de conditionnement est interdite. Les autorités peuvent ainsi **suspendre temporairement la commercialisation** d'une eau concernée ou, en cas de non-conformité persistante, **exiger la cessation de l'exploitation de la source**.

¹ *Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch* – [LFGB](#).

² Exemples : l'Autorité de la justice et de la protection des consommateurs (Behörde für Justiz und Verbraucherschutz) à Hambourg et l'Office régional pour la protection du travail, la protection des consommateurs et la santé (Landesamt für Arbeitsschutz, Verbraucherschutz und Gesundheit – LAVG) dans le Brandebourg.

En cas d'irrégularités affectant la reconnaissance officielle d'une eau ou l'autorisation d'exploitation d'une source, l'administration peut prendre deux types de décisions sur le fondement de la loi sur les procédures administratives¹ :

- d'une part, le **retrait de l'acte administratif** si celui-ci était illégal dès l'origine, notamment s'il a été accordé sur la base d'informations erronées ou incomplètes (article 48) ;

- et, d'autre part, la **révocation de l'acte administratif** lorsqu'il était initialement légal mais que des faits nouveaux, tels qu'une contamination ou un risque pour la santé publique, justifient son annulation pour des raisons d'intérêt général (article 49).

Les annexes au décret de 1984 précisent les circonstances pouvant justifier une intervention des autorités sanitaires. Elles établissent que **toute altération de la qualité de l'eau liée à un défaut d'exploitation peut entraîner la suspension de l'autorisation** d'exploitation et la **mise en place d'un plan d'action correctif**. Si les non-conformités ne sont pas corrigées dans les délais imposés, la révocation de l'autorisation peut être décidée.

Enfin, en cas de non-conformité détectée après la mise sur le marché, les autorités sanitaires des *Länder* peuvent **imposer des mesures correctives à l'exploitant**. L'article 5 du code des denrées alimentaires et de l'alimentation pour animaux (LFGB)² impose aux exploitants du secteur alimentaire l'obligation de garantir la sécurité des produits qu'ils commercialisent. En cas de détection d'un risque lié à un produit déjà distribué, l'exploitant est tenu de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir un danger pour la santé publique, notamment en procédant au **retrait ou au rappel des lots concernés**.

Conformément à l'article 39 du LFGB³, les autorités de surveillance alimentaire des *Länder* sont habilitées à ordonner des mesures appropriées pour remédier aux infractions constatées. Ces mesures peuvent inclure **l'interdiction de la commercialisation** d'une eau non conforme, l'obligation pour l'exploitant de **retirer du marché** les produits concernés et, si nécessaire, **d'organiser un rappel officiel** des lots distribués afin d'informer les consommateurs du risque potentiel. Si l'exploitant ne respecte pas ces mesures administratives imposées par les autorités compétentes des *Länder* en cas d'infractions (cf. *supra*), il s'expose aux sanctions prévues par l'article 60 du LFGB. Ces sanctions peuvent inclure une **amende** ou, en cas d'infraction grave mettant en danger la santé publique, une **peine d'emprisonnement**.

¹ *Verwaltungsverfahrensgesetz* – [VwVfG](#).

² LFGB, [article 5](#).

³ LFGB, [article 39](#).

(2) Les sanctions judiciaires

Le non-respect des obligations réglementaires en matière d'exploitation et de commercialisation des eaux embouteillées peut également entraîner des **sanctions pénales**. L'article 17 du décret de 1984 prévoit que la commercialisation intentionnelle d'une eau ne respectant pas les normes légales est passible d'une **peine pouvant aller jusqu'à trois ans d'emprisonnement**, assortie d'une **amende**. En cas de négligence simple, l'exploitant encourt principalement une amende, sauf si la mise en danger de la santé publique est avérée, auquel cas des poursuites pénales peuvent être engagées. La jurisprudence montre une application effective de ces sanctions (cf. *supra*).

h) Mesures récentes et actualité du sujet

Les débats allemands autour des eaux en bouteilles concernent principalement ses enjeux environnementaux. La présence de polluants persistants dans l'eau potable.

Parallèlement, la qualité de l'eau potable en Allemagne est questionnée en raison de la **présence de polluants persistants**, notamment les substances per- et polyfluoroalkylées (PFAS). Ces « polluants éternels » sont utilisés dans divers produits industriels et ménagers en raison de leur résistance à la chaleur et à l'eau. Cependant, leur persistance dans l'environnement et leur accumulation dans les organismes posent des risques pour la santé¹.

Des études ont révélé des concentrations de PFAS dans plusieurs sources d'eau potable en Allemagne. Bien que les niveaux détectés respectent généralement les normes actuelles, **leur présence soulève des inquiétudes quant aux effets à long terme sur la santé humaine**. Certaines organisations environnementales appellent à des réglementations plus strictes et à une responsabilité accrue des fabricants pour la contamination par les PFAS². Un autre contaminant préoccupant est l'acide trifluoroacétique (TFA), un sous-produit de certains pesticides et produits pharmaceutiques. Le TFA est extrêmement stable et difficile à éliminer de l'eau potable. Des concentrations notables de TFA ont été détectées dans certaines régions, notamment en Bade-Wurtemberg et en Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Bien que les niveaux actuels soient inférieurs aux seuils de sécurité, la persistance et l'accumulation potentielles du TFA nécessitent une surveillance continue³.

¹ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, [article](#) « Umweltschützer finden Chemikalien im Trinkwasser », avril 2024 (consulté le 20 février 2025).

² *Süddeutsche Zeitung*, [article](#) « BUND und BDEW: PFAS-Belastung - Hersteller sollen zahlen / BUND findet Ewigkeits-Chemikalien in Mineral- und Leitungswasser », avril 2024 (consulté le 21 février 2025).

³ *Bildzeitung*, [article](#) « Wie steht es um unser Trinkwasser? », octobre 2024. (consulté le 21 février 2025).

Les recherches n'ont pas mis en évidence de modification récente ou à venir de la réglementation, liée à de nouveaux enjeux sanitaires.

3. La Belgique

En Belgique, la **réglementation** des eaux en bouteille repose principalement sur un arrêté de 1999, qui fixe les critères de reconnaissance, les conditions d'exploitation et les traitements autorisés. Ce cadre a été complété par d'autres arrêtés de 2003 et 2021 pour aligner la législation belge sur les évolutions européennes. La gestion de l'eau étant régionalisée, la Wallonie applique en complément un code de l'eau, qui encadre les prélèvements, les volumes autorisés et les mesures de protection des captages. L'exploitation d'une source nécessite un permis d'environnement, classé en fonction de l'impact de l'installation, et une autorisation de commercialisation délivrée par le SPF Santé Publique.

Les **traitements autorisés** sont strictement encadrés afin de préserver la composition originelle des eaux embouteillées. La réglementation interdit toute modification chimique et ne permet que des procédés physiques comme la séparation des composants instables (fer, soufre, arsenic) par filtration ou décantation. L'usage d'air enrichi en ozone est autorisé pour éliminer certaines substances sous conditions strictes. La microfiltration est tolérée à partir de 0,45 µm, mais ne peut être utilisée pour corriger une contamination. Toute technique susceptible d'altérer la composition minérale, comme l'ultrafiltration ou l'osmose inverse, est interdite.

Le **contrôle des eaux en bouteille** est assuré par le SPF Santé publique et l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA). Les exploitants doivent effectuer des analyses régulières à la source et sur les produits finis, tandis que l'AFSCA réalise des inspections et des prélèvements systématiques. Les établissements doivent disposer d'un système d'autocontrôle validé pour espacer les contrôles officiels. En cas de non-conformité, des mesures peuvent être imposées, allant du simple avertissement au retrait du marché des produits concernés.

La Belgique est l'un des plus grands consommateurs d'eau en bouteille en Europe, avec une consommation moyenne estimée à 128 litres par an et par habitant en 2023¹. Les Belges privilégient largement l'eau minérale et l'eau de source, qui représentent 98,2 % de la consommation².

L'État fédéral y régule la mise sur le marché et la qualité sanitaire des eaux embouteillées, tandis que les régions sont responsables de l'exploitation des sources et de la gestion des ressources en eau.

¹ Acquititalia, *Natural Mineral Water Industry 2024-2025*.

² Food in Action, [article](#) « L'importance de s'hydrater: les Belges boivent plus d'eau » (consulté le 6 mars 2025).

a) Les définitions de l'eau minérale naturelle et de l'eau de source

La **directive 2009/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009**¹ établit le cadre général que les États membres doivent suivre.

Au niveau national, les eaux en bouteille sont régies principalement par **l'arrêté royal du 8 février 1999**². Cet arrêté établit les critères de reconnaissance des eaux minérales naturelles et des eaux de source, ainsi que les conditions d'exploitation des sources. Des modifications ultérieures ont été apportées, notamment par l'arrêté royal du 15 décembre 2003 et l'arrêté royal du 2 avril 2021. Les modifications apportées par ce dernier visaient à aligner la législation belge sur les évolutions européennes et à intégrer de nouvelles dispositions concernant la reconnaissance, l'exploitation et l'étiquetage des EMN et des ES.

Sur le fondement de l'article 1^{er} de l'arrêté de 1999, les autorités belges définissent les EMN et les ES de la façon suivante :

– les **eaux minérales naturelles** se distinguent par leur **pureté originelle et leur composition minérale stable**, pouvant avoir des **effets bénéfiques sur la santé**. Elles doivent être reconnues par le Service Public Fédéral (SPF) Santé Publique³ ;

– les **eaux de source** proviennent également de nappes souterraines et doivent être **potables à l'état naturel**. Contrairement aux eaux minérales naturelles, la stabilité de leur composition n'est pas requise⁴.

En Belgique, **la gestion de l'eau est en grande partie régionalisée**, notamment en ce qui concerne l'exploitation des ressources en eau. En Wallonie, la gestion de l'eau est encadrée par le **code de l'eau**⁵, qui constitue le livre II du code de l'environnement. Celui-ci encadre les conditions d'exploitation des eaux souterraines, y compris les EMN et ES, les mesures de protection des captages, le respect des volumes de prélèvement autorisés et les sanctions en cas d'infraction aux réglementations environnementales, notamment son article D.2.

¹ La [directive 2009/54/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 régit l'exploitation et la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles au sein de l'Union européenne. Elle harmonise les conditions de vente des EMN et garantit leur conformité pour la consommation humaine. Selon cette directive, une eau minérale naturelle est définie par sa pureté originelle et sa composition minérale stable, pouvant avoir des effets bénéfiques sur la santé. Les eaux de source, quant à elles, doivent être potables à l'état naturel, mais ne nécessitent pas une composition minérale stable.

² [Arrêté royal du 8 février 1999](#) concernant les eaux minérales naturelles et les eaux de source.

³ Site internet du Service public fédéral (SPF) Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, [page](#) sur les eaux minérales naturelles (consulté le 5 février 2025).

⁴ Site internet du Service public fédéral (SPF) Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, [page](#) sur les eaux de source (consulté le 5 février 2025).

⁵ [Décret](#) du 27 mai 2004 relatif au Livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau.

b) Les traitements autorisés

(1) Au niveau fédéral

Les eaux minérales naturelles ne peuvent subir que des traitements limités, tels que l'élimination des éléments instables par des procédés physiques, la séparation des composés instables comme le fer, le manganèse, le soufre et l'arsenic, ainsi que la séparation des particules en suspension par filtration ou décantation¹.

Les eaux de source peuvent également être traitées, mais uniquement par des procédés physiques autorisés, tels que la séparation des matières en suspension et des composés instables².

C'est l'arrêté royal du 8 février 1999 relatif aux eaux minérales naturelles et aux eaux de source qui établit les **normes de qualité, les conditions d'exploitation, les traitements autorisés, les exigences d'étiquetage et les procédures d'autorisation pour la mise sur le marché des eaux minérales naturelles et des eaux de source. Il prévoit notamment :**

- que les eaux minérales naturelles et les eaux de source doivent être **microbiologiquement pures à l'émergence et protégées contre toute contamination** (article 2, annexe II) ;

- **l'interdiction de tout traitement chimique susceptible de modifier leur qualité originelle** et n'autorise que certains procédés physiques, à condition qu'ils ne modifient pas la composition essentielle de l'eau (article 4, annexe IV) ;

- que **seuls quelques traitements sont permis**, notamment la séparation des éléments instables, tels que le fer, le manganèse, le soufre et l'arsenic, par filtration ou décantation, éventuellement précédée d'une oxygénation. Ces traitements doivent être réalisés sans altérer les caractéristiques essentielles de l'eau (annexe IV, point 1) ;

- que **l'usage de l'air enrichi en ozone est autorisé pour éliminer certains composés**, comme le fer et l'arsenic, **mais uniquement si ce traitement ne modifie pas la composition minérale essentielle** et s'il est déclaré aux autorités compétentes. De plus, le ministre chargé de la Santé publique peut déterminer les conditions précises que doit respecter ce traitement (annexe IV, point 2) ;

- que **toute modification chimique de la composition originelle de l'eau est interdite**. Les techniques visant à éliminer certaines substances spécifiques, comme l'alumine activée pour la réduction du fluor, ne sont pas mentionnées comme autorisées dans l'arrêté, ce qui signifie qu'elles ne peuvent être utilisées que si la législation européenne les prévoit explicitement (annexe IV) ;

¹ Site internet du Service public fédéral (SPF) Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, [page](#) sur les eaux minérales naturelles (consulté le 5 février 2025).

² Site internet du Service public fédéral (SPF) Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, [page](#) sur les eaux de source (consulté le 5 février 2025).

- que **l'ajout de substances désinfectantes ou tout procédé de stérilisation chimique est formellement interdit**. L'eau doit conserver ses propriétés naturelles, sans ajout d'éléments bactériostatiques ni toute autre méthode visant à modifier son équilibre microbiologique (article 4, annexe IV).

Selon une communication du SPF Santé publique¹, la **microfiltration** est tolérée à condition **qu'elle n'entraîne pas une modification significative de la microflore naturelle de l'eau**. La réglementation impose que la porosité des membranes de filtration ne soit pas inférieure à 0,45 µm. Ce seuil est fixé pour éviter tout effet assimilable à une désinfection, qui est strictement interdite. En conséquence, les filtres validés comme stérilisants selon les directives ASTM F-838 sont prohibés, car ils pourraient réduire la charge microbienne de manière excessive. De plus, il est **interdit d'utiliser la microfiltration pour corriger une contamination de l'eau après son émergence**. Ce procédé ne peut pas être employé pour éliminer des coliformes ou d'autres bactéries pathogènes, ni pour prévenir la formation de biofilms bactériens dans les installations. L'exploitant doit être en mesure de prouver, par des documents et analyses, que l'application de la microfiltration ne modifie pas la composition de l'eau en éléments essentiels. Le SPF Santé publique indiquait, au 16 mai 2024, n'avoir « *reçu aucune notification en ce qui concerne l'utilisation de ce traitement, donc son utilisation n'est pas autorisée* ».

Au-delà de la microfiltration, la législation belge interdit d'autres techniques de traitement, comme **l'ultrafiltration, la nanofiltration et l'osmose inverse**, qui pourraient altérer la composition minérale de l'eau. Toute eau ayant subi un traitement non autorisé ne peut être commercialisée et peut être retirée du marché en cas de non-conformité aux exigences légales.

(2) En Wallonie

L'article D.2 du code de l'eau² définit les **principes de protection des eaux souterraines et fixe les règles applicables aux prélèvements d'eau**.

L'article R.214 prévoit que « *les titulaires d'une autorisation de prélèvement d'eau sont tenus de réaliser des analyses périodiques de la qualité de l'eau prélevée et de transmettre les résultats à l'administration* ». Il définit donc un **régime de contrôle renforcé des sources exploitées pour la production d'eaux minérales naturelles et d'eaux de source**, en imposant des analyses régulières pour garantir le respect des normes de qualité et des conditions d'exploitation définies par l'arrêté royal du 8 février 1999.

¹ SPF Santé publique, [Communication](#) relative aux traitements des eaux minérales naturelles et des eaux de source, mai 2024.

² [Décret](#) du 27 mai 2004 relatif au Livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau.

c) *La reconnaissance d'une eau souterraine comme eau minérale naturelle ou eau de source*

- **Les eaux minérales naturelles**

L'article 2 (§1^{er}), de l'arrêté royal du 8 février 1999 pose l'exigence selon laquelle « *Toute eau souterraine destinée à être commercialisée sous l'appellation d'eau minérale naturelle doit **obtenir une autorisation préalable** délivrée par le ministre ayant la Santé publique dans ses attributions* ».

L'autorisation de commercialisation d'une eau minérale naturelle est accordée par le ministre en charge de la Santé publique, après **évaluation** par l'Inspection générale des Denrées alimentaires, qui tient compte de l'avis du Conseil supérieur d'Hygiène. Le dossier soumis doit **démontrer que l'eau respecte les critères** définis à l'article 1^{er} (2^o) de l'arrêté royal du 8 février 1999, à savoir : une origine souterraine protégée contre les risques de pollution, une composition minérale stable dans le temps malgré les fluctuations naturelles, ainsi qu'une pureté originelle exempte de toute contamination chimique ou bactériologique.

La démonstration de ces critères repose sur des analyses chimiques et microbiologiques détaillées visant à garantir la stabilité de la composition et l'absence de contaminants. L'annexe II de l'arrêté du 8 février 1999 fixe ces critères microbiologiques, en exigeant notamment **l'absence de micro-organismes pathogènes et en limitant strictement le nombre de bactéries revivifiables après embouteillage**. L'annexe III impose des contrôles réguliers sur la composition analytique de l'eau, incluant des **analyses détaillées des constituants chimiques et des oligo-éléments**. Ces dispositions assurent que seules les eaux répondant aux normes de pureté et de stabilité les plus strictes puissent être reconnues comme eaux minérales naturelles et mises sur le marché.

- **Les eaux de source**

Concernant les **eaux de source**, leur reconnaissance suit une procédure différente. L'article 2 (§3) de l'arrêté du 8 février 1999 prévoit que **la mise dans le commerce d'une eau de source est subordonnée à la fourniture d'une attestation délivrée par les autorités sanitaires compétentes du pays d'origine**. Cette attestation doit certifier que l'eau remplit les critères requis et doit préciser le nom et l'emplacement de la source ainsi que la composition chimique et microbiologique de l'eau. Contrairement aux eaux minérales naturelles, les eaux de source **ne sont pas soumises à l'exigence de stabilité de composition**. Toutefois, elles doivent être propres à la consommation humaine dans leur état naturel, sans nécessiter de désinfection ou de modification chimique. Elles doivent également être conditionnées directement sur le lieu de captage, comme l'exige l'article 4 (3^o) du même arrêté.

d) L'autorisation d'exploitation d'une source d'eau souterraine à des fins de conditionnement

En Wallonie, l'exploitation d'une source d'eau souterraine destinée au conditionnement, est également régie par le code de l'eau.

Selon l'article D.1^{er} (§1^{er}), « *l'eau fait partie du patrimoine commun de la Région wallonne. Le cycle de l'eau est géré de façon globale et intégrée, dans le constant souci d'assurer à la fois la qualité et la pérennité de la ressource, dans le cadre d'un développement durable et en prenant en compte les adaptations au changement climatique* ».

Conformément au **décret du 11 mars 1999** relatif au permis d'environnement¹, pour exploiter une source d'eau souterraine à des fins de conditionnement, il est impératif **d'obtenir un « permis d'environnement »**. Les modalités d'obtention de ce permis sont définies à l'article 3, lequel classe les installations en trois catégories, en fonction de leur impact environnemental :

- classe 1 : installations à impact élevé, nécessitant un permis délivré par le fonctionnaire délégué ou le collège communal après enquête publique ;
- classe 2 : installations à impact modéré, requérant un permis délivré par le collège communal, généralement sans enquête publique ;
- classe 3 : installations à impact faible, soumises à une simple déclaration auprès de l'administration communale.

La classification spécifique d'une installation de captage d'eau souterraine dépend de critères tels que le volume prélevé et l'usage de l'eau. Par exemple, le forage (rubrique 45.12.02) et l'exploitation d'un captage d'eau souterraine (rubrique 41.00) sont soumis à permis d'environnement et peuvent aussi nécessiter un permis d'urbanisme, notamment pour le forage et l'équipement du puits².

Une fois le permis obtenu, l'exploitant doit se conformer aux conditions sectorielles définies par l'arrêté du 12 février 2009³, qui établit les **conditions intégrales relatives aux installations de prise d'eau souterraine**. Ces conditions incluent, entre autres, l'obligation d'installer un panneau conforme visible depuis tous les accès à la zone de prise d'eau et la mise en place d'une enceinte de protection contre les intrusions.

¹ [Décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement](#).

² Cellule Environnement (service public régional), [page](#) sur le captage d'eau souterraine & prévention (consulté le 5 février 2025).

³ [Arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2009 déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations pour la prise d'eau souterraine potabilisable \(...\)](#).

De plus, l'exploitant est tenu de **déclarer annuellement les volumes d'eau prélevés et leurs usages au Service Public de Wallonie**, au plus tard le 31 mars de chaque année. Cette déclaration permet de calculer la taxe relative au prélèvement d'eau, conformément aux dispositions fiscales du code de l'eau¹.

En Wallonie, le décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux potabilisables², complété par l'arrêté du 14 novembre 1991³, établit des **zones de protection autour des captages d'eau**. Ces zones, classées en zones de prise d'eau, de prévention et de surveillance, imposent des **restrictions d'activités pour prévenir toute contamination des ressources en eau**. Les exploitants doivent respecter ces zones et les mesures associées pour protéger la nappe phréatique contre les sources potentielles de pollution. La réglementation définit trois zones de protection autour d'un captage d'eau souterraine : une zone de prise d'eau (10 m autour des installations, une zone de prévention rapprochée (jusqu'à 24 h de temps de transfert, soit 35 m pour les puits et 25 m pour les galeries) et une zone de prévention éloignée (jusqu'à 50 jours de temps de transfert, ajustable selon les études hydrogéologiques). Ces zones permettent **d'assurer une protection progressive contre les risques de contamination** en fonction de la vitesse de déplacement de l'eau souterraine vers le captage⁴.

e) Le retrait de la reconnaissance et/ou de l'autorisation d'exploitation d'une eau minérale naturelle ou eau de source

L'article 5 de l'arrêté royal du 8 février 1999 précise que les eaux mises sur le marché en violation des règles établies peuvent être déclarées nuisibles. Cela concerne notamment les eaux provenant d'une source non autorisée, celles dont l'autorisation d'exploitation a été retirée ou encore celles qui ne respectent pas les critères de qualité définis à l'article 4. Dans ces cas, leur commercialisation est interdite.

L'article 3 (§3) prévoit que l'autorisation de mise dans le commerce d'une eau minérale naturelle peut être retirée si certaines obligations ne sont pas respectées, notamment l'exigence de conditionnement sur le lieu de captage et le respect des critères de qualité établis dans l'annexe du présent arrêté.

¹ Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement, [notice explicative de la formule de déclaration des volumes et des usages de l'eau prélevée en 2024](#).

² [Décret](#) du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables.

³ [Arrêté](#) du 14 novembre 1991 relatif aux prises d'eau souterraine, aux zones de prise d'eau, de prévention et de surveillance, et à la recharge artificielle des nappes d'eau souterraine.

⁴ [Protect'eau](#), [page](#) sur les zones de prévention (consulté le 7 février 2025).

f) Les modalités de contrôle et de surveillance des sites d'exploitation

Le contrôle des eaux en bouteille est assuré par le SPF Santé publique et l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA).

Les producteurs d'eau minérale naturelle doivent prélever des échantillons directement à la source ainsi que sur les produits finis en bouteille. Ces prélèvements sont ensuite envoyés à des laboratoires agréés, qui analysent la présence de diverses substances dans l'eau¹. Les résultats obtenus sont **transmis au SPF Santé publique**, qui assure un suivi annuel de l'évolution des composants présents dans l'eau minérale naturelle².

L'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA) assure un contrôle strict des eaux embouteillées en Belgique à travers des **inspections régulières** et un **programme d'analyse rigoureux**. Chaque année, près de 300 échantillons sont prélevés pour évaluer divers paramètres, notamment les substances chimiques, les contaminants biologiques et les résidus de polluants, avec un accent particulier sur les pesticides, bactéries pathogènes et parasites. Entre 2021 et 2023, plus de 1 000 échantillons ont été analysés dans le cadre du programme de contrôle, affichant un taux de conformité supérieur à 99 %. En 2024, 267 échantillons ont été examinés, avec un taux de conformité de 99,6 %³.

Les contrôles se déclinent en un échantillonnage aléatoire et des inspections systématiques auprès des producteurs d'eau belges. Chaque établissement de la chaîne alimentaire doit être enregistré auprès de l'AFSCA et fait l'objet de contrôles dont la fréquence dépend du niveau de risque de l'activité : un fabricant d'eau potable conditionnée est inspecté tous les deux ans en fréquence de base, ou tous les quatre ans en fréquence réduite s'il dispose d'un système d'autocontrôle validé. Par ailleurs, l'AFSCA intervient en réponse aux plaintes et notifications des consommateurs, laboratoires et autres acteurs du secteur⁴.

Le **programme de contrôle**, mis à jour annuellement, repose sur des critères objectifs et statistiques, complétés par des actions spécifiques et des contrôles inopinés. Toutefois, la conformité aux normes réglementaires relève en premier lieu de la responsabilité des opérateurs, qui doivent établir et suivre un plan de contrôle interne, incluant des analyses adaptées à leurs conditions de production. Ils doivent notamment identifier les pesticides pertinents à surveiller en fonction de leur environnement et des spécificités du sous-sol, ce qui peut aller au-delà des exigences du programme de l'AFSCA.

¹ Selon les services de l'AFSCA, contactés dans le cadre de l'étude, « il existe une circulaire relative à l'exploitation et la commercialisation des eaux minérales naturelles et des eaux de source qui est communiquée aux opérateurs belges concernés. Cette circulaire [prévoit] notamment que l'exploitant doit envoyer annuellement ses analyses de l'eau au SPF ».

² RTBF, [article](#) « Fraude à l'eau minérale naturelle chez Nestlé : est-ce que cela pourrait arriver chez nous ? Comment contrôle-t-on ? », décembre 2024 (consulté le 7 février 2025).

³ Informations fournies par l'AFSCA dans le cadre de l'étude.

⁴ Ibid.

La répartition des compétences entre l'AFSCA et le SPF Santé Publique s'appuie sur un **protocole général** régulièrement actualisé pour assurer une surveillance cohérente du secteur des eaux embouteillées.

L'AFSCA veille au **respect des exigences relatives au traitement des eaux minérales naturelles par les exploitants**. En cas d'infraction, le SPF Santé publique est informé et l'entreprise concernée doit procéder aux ajustements nécessaires. Lorsque des non-conformités présentant un risque pour la santé des consommateurs sont détectées, des mesures immédiates peuvent être prises, notamment le retrait du marché ou le rappel des produits concernés.

Les inspections de l'AFSCA peuvent entraîner différentes mesures en fonction de la gravité des infractions : un avertissement (AV) pour des infractions mineures, un procès-verbal (PV) en cas d'infraction grave, la saisie définitive des produits (SD) ou encore la fermeture temporaire (FT) de l'établissement. Les procédures de retrait ou de suspension d'agrément ou d'autorisation sont définies par l'arrêté royal du 16 janvier 2006¹, notamment ses articles 13 à 16. Toutefois, aucune suspension ni retrait d'autorisation n'a été enregistré ces dernières années pour les fabricants d'eau. Les retraits d'agrément, quant à eux, relèvent du SPF Santé publique².

En Wallonie, le **Service public de Wallonie** (SPW) exerce un rôle de surveillance des prélèvements d'eau et de leur impact environnemental. Selon le site officiel de l'État de l'environnement wallon, en 2020, la Wallonie a prélevé environ 1 430 millions de m³ d'eau dans ses cours d'eau et nappes souterraines. Ces données sont collectées et analysées par le SPW, qui évalue les volumes prélevés et leur utilisation, notamment pour la distribution publique, les industries et l'agriculture. Cette surveillance permet d'assurer une gestion durable des ressources en eau et de limiter les impacts environnementaux liés aux prélèvements³.

g) Les sanctions administratives et/ou judiciaires

L'arrêté royal du 8 février 1999 prévoit **plusieurs sanctions administratives et judiciaires** en cas de dysfonctionnements constatés dans l'exploitation :

- en vertu de l'article 11, toute infraction aux dispositions relatives aux conditions d'exploitation et aux obligations des exploitants (articles 2 à 9) est recherchée, poursuivie et punie conformément à la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en matière de denrées alimentaires et autres produits. Cette loi prévoit des sanctions pouvant inclure des amendes et des poursuites judiciaires en cas de manquement grave mettant en danger la santé publique ;

¹ [Arrêté royal](#) du 16 janvier 2006 fixant les modalités des agréments, des autorisations et des enregistrements préalables délivrés par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire.

² Informations fournies par l'AFSCA dans le cadre de l'étude.

³ État de l'environnement wallon, [page](#) sur les prélèvements en eau (consulté le 7 février 2025).

- l'article 12 prévoit que les infractions liées aux pratiques commerciales et aux obligations d'étiquetage (article 10) sont également poursuivies et sanctionnées conformément à la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et la protection du consommateur.

Par ailleurs, le **code de l'eau wallon** prévoit également plusieurs types d'infractions :

- l'article D.396 dispose que toute infraction à un règlement ou une mesure d'interdiction pris en vertu des articles D.167 et D.173 constitue une infraction de deuxième catégorie¹. Cela inclut les forages non autorisés et les infractions relatives aux interdictions de rejets directs dans les eaux souterraines ;

- l'article D.397 qualifie de troisième catégorie les infractions consistant à ne pas fournir les renseignements requis par les autorités compétentes dans le cadre de l'application du code de l'eau ;

- l'article D.402 mentionne que toute violation de l'obligation de contribution prévue par l'article D.328 du code de l'environnement est considérée comme une infraction de troisième catégorie ;

- concernant les dommages liés aux prélèvements d'eau souterraine, l'article D.402 précise que les infractions relatives aux obligations de contribution en cas de pompage sont sanctionnées, et le non-respect des prescriptions établies peut entraîner des sanctions administratives et judiciaires ;

- le code prévoit enfin un régime de sanctions en cas d'atteintes aux eaux de surface et à la qualité de l'eau, notamment en ce qui concerne les infractions aux obligations de traitement et d'assainissement.

h) Mesures récentes et actualité du sujet

Ces dernières années, la Belgique, et plus particulièrement la Région wallonne, a pris des mesures spécifiques en matière de réglementation des eaux en bouteille à la suite de préoccupations liées à la **contamination par des substances per- et polyfluoroalkylées (PFAS)**. Ces substances chimiques, largement utilisées dans l'industrie pour leurs propriétés antiadhésives et hydrofuges, sont particulièrement préoccupantes en raison de leur persistance dans l'environnement et de leurs effets potentiellement nocifs sur la santé humaine.

¹ L'article D. 178. § 2. de la partie décrétole du [code de l'environnement de Wallonie](#) prévoient quatre catégories d'infractions environnementales : 1° Les infractions de première catégorie sont punies d'une réclusion de dix ans à quinze ans et d'une amende d'au moins 100 000 euros et au maximum de 10 000 000 euros ou d'une de ces peines seulement ; 2° Les infractions de deuxième catégorie sont punies d'un emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende d'au moins 100 euros et au maximum de 1 000 000 euros ou d'une de ces peines seulement ; 3° Les infractions de troisième catégorie sont punies d'un emprisonnement de huit jours à six mois [et d'une amende] d'au moins 100 euros et au maximum 100 000 euros ou d'une de ces peines seulement ; 4° Les infractions de quatrième catégorie sont punies d'une amende d'au moins 1 euro et au maximum 1 000 euros.

En 2024, une étude a révélé que 40 zones de distribution d'eau potable de Wallonie dépassaient les recommandations du Conseil supérieur de la Santé en matière de PFAS. Cette contamination a été détectée dans plusieurs communes et a suscité une réaction des autorités régionales¹.

Face à cette situation, le gouvernement wallon a lancé une série de tests biomédicaux afin de mesurer l'imprégnation des populations locales aux PFAS, en comparant les concentrations sanguines relevées avec celles issues du *biomonitoring* de 2021². L'objectif était d'identifier les zones nécessitant une intervention prioritaire et de déterminer si des restrictions supplémentaires devaient être imposées aux exploitants de sources embouteillant l'eau en Wallonie. Le Gouvernement wallon a précisé que les autorités envisageaient d'établir des normes plus strictes pour les eaux destinées à la consommation humaine.

En parallèle, le Conseil supérieur de la Santé a décidé d'examiner l'opportunité de fixer des limites précises de PFAS dans les eaux en bouteille, une question jusqu'ici peu réglementée. Actuellement, les normes belges et européennes encadrant la qualité des eaux embouteillées fixent des seuils pour divers contaminants chimiques et microbiologiques, mais les PFAS n'y figurent pas encore de manière spécifique³. Ce vide juridique a conduit le Conseil supérieur de la Santé à publier en février 2024 un avis recommandant la mise en place d'un cadre réglementaire adapté, en cohérence avec les recommandations scientifiques les plus récentes⁴.

Des évolutions sont attendues sur le plan réglementaire, avec l'objectif d'intégrer des paramètres liés aux PFAS dans la liste des contaminants surveillés, avec des seuils similaires à ceux proposés pour l'eau potable dans le cadre de la directive européenne 2020/2184 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

En Région wallonne, cette directive a été transposée par le décret du 20 avril 2023⁵ et l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} juin 2023, qui prévoient qu'au plus tard le 12 janvier 2026, des mesures seront mises en place pour garantir que la teneur en PFAS dans l'eau ne dépasse pas 100 ng/l⁶. Bien que cette réglementation vise principalement l'eau potable, elle témoigne d'une volonté d'encadrer strictement la présence de PFAS dans les ressources hydriques et pourrait servir de base pour une réglementation similaire

¹ RTBF, article « PFAS : 40 zones de distribution d'eau en Wallonie dépassent la recommandation du Conseil supérieur de la Santé », mai 2024 (consulté le 6 février 2025).

² Conseil supérieur de la Santé (Région wallonne), [avis](#) n° 9791 : « PFAS et perchlorate dans l'eau en bouteille et l'eau utilisée pour la fabrication de denrées alimentaires », février 2024.

³ Site internet de la Région Wallonie, [page](#) Pollution aux PFAS : état de la situation, novembre 2023 (consulté le 6 février 2025).

⁴ Conseil supérieur de la Santé (Région wallonne), [avis](#) n° 9791 : « PFAS et perchlorate dans l'eau en bouteille et l'eau utilisée pour la fabrication de denrées alimentaires », février 2024.

⁵ [Décret](#) du 20 avril 2023 modifiant le Livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau en ce qui concerne la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

⁶ Wallonie environnement SPW, [PFAS](#) (consulté le 6 février 2025).

concernant les eaux embouteillées. Dans cette optique, l'avis publié en février 2024 par le Conseil Supérieur de la Santé (CSS) recommande l'établissement de **valeurs limites pour les PFAS et le perchlorate dans l'eau en bouteille**. Il propose d'introduire, au niveau national, une valeur limite de 13 µg/L pour le perchlorate dans l'eau embouteillée afin de protéger la santé des consommateurs, en particulier des populations sensibles¹.

Par ailleurs, la question de la pollution aux PFAS a fait l'objet de débats au Parlement wallon. En novembre 2023, un débat extraordinaire a été organisé au sein de la commission Environnement, auquel était associée la ministre de l'Environnement, Mme Céline Tellier. Ce débat a mis en lumière les préoccupations croissantes des autorités et des citoyens quant à l'impact sanitaire et environnemental de ces substances et a conduit à une réflexion sur la nécessité d'adopter des mesures réglementaires plus strictes².

¹ Conseil supérieur de la Santé (Région wallonne), [avis](#) n° 9791.

² RTBF, [article](#) « Pollution aux PFAS : un débat extraordinaire lors de la prochaine commission Environnement du parlement wallon », novembre 2023 (consulté le 6 février 2025).

4. L'Espagne

La **réglementation espagnole sur les eaux en bouteille** repose sur la directive européenne 2009/54/CE et le décret royal n° 1798/2010 du 30 décembre 2010. Ce cadre définit précisément l'eau minérale naturelle et l'eau de source, toutes deux issues de gisements souterrains et protégées contre la contamination. L'eau minérale naturelle se distingue par sa composition stable et sa pureté originelle, tandis que l'eau de source doit conserver ses caractéristiques naturelles sans traitement chimique.

Les **traitements** des eaux en bouteille sont strictement encadrés afin de préserver la composition originelle de l'eau. Sont autorisées uniquement les interventions énumérées par la directive 2009/54/CE. Toute modification chimique susceptible d'altérer la nature de l'eau est interdite. En 2009, le ministère de la santé espagnole a ainsi précisé que **la microfiltration avec un filtre d'une taille inférieure à 0,4 micromètre est interdite**, en ce qu'elle est assimilable à une désinfection. Les traitements doivent être contrôlés par les autorités sanitaires, qui veillent à ce qu'aucune altération ne compromette la qualité et la pureté de l'eau. En cas de non-respect, l'exploitation peut être suspendue ou révoquée.

Les exploitants doivent réaliser des **autocontrôles réguliers** : analyses quotidiennes sur la qualité microbiologique, contrôles trimestriels des composants chimiques et audits approfondis tous les cinq ans. Les autorités compétentes effectuent également des **contrôles** afin de vérifier la conformité des installations et le respect des normes sanitaires. En cas de manquement, des sanctions administratives et financières peuvent être appliquées, pouvant aller jusqu'au retrait définitif de l'autorisation d'exploitation.

En 2023, la consommation d'eau en bouteille en Espagne était de plus de 6 500 millions de litres, soit 135 litres/habitant, faisant de l'Espagne le cinquième plus gros consommateur d'eau en bouteille par habitant au sein de l'Union européenne¹.

Si l'État fixe les règles générales sur les eaux en bouteille, les communautés autonomes sont compétentes pour reconnaître les eaux minérales et de source, délivrer les autorisations d'exploitation et assurer les contrôles sur le terrain.

a) Les définitions de l'eau minérale naturelle et de l'eau de source

Les définitions juridiques de l'eau minérale naturelle (*agua mineral natural*) et de l'eau de source (*agua de manantial*) sont strictement alignées sur celles de la directive 2009/54/CE.

¹ Acquititalia, *Natural Mineral Water Industry 2024-2025*.

En droit interne, l'eau minérale naturelle et l'eau de source sont définies par le **décret royal n° 1798/2010 du 30 décembre 2010**¹, qui régit leur exploitation et leur commercialisation en Espagne.

Selon l'article 2, **l'eau minérale naturelle** est une eau microbiologiquement saine, provenant d'un gisement ou d'une couche souterraine, et qui jaillit à la surface de manière naturelle ou peut être captée artificiellement par forage, puits, tranchée ou galerie. Elle se distingue des autres eaux de boisson par sa composition spécifique, caractérisée par la présence de minéraux, d'oligo-éléments et d'autres composants, par sa constance chimique et par sa pureté originelle, garantie par son origine souterraine qui la protège naturellement contre toute contamination. L'utilisation de cette dénomination est soumise au respect des caractéristiques établies dans la partie A de l'annexe I du décret et nécessite une déclaration et une autorisation conformément à l'article 3.

L'eau de source est définie, par le même article, comme une eau d'origine souterraine qui émerge spontanément à la surface ou qui peut être captée par des aménagements spécifiques. Elle doit présenter des caractéristiques naturelles de pureté permettant sa consommation directe et conserver cette pureté intacte grâce à la protection naturelle de l'aquifère contre toute contamination. Pour être commercialisée sous cette appellation, elle doit répondre aux exigences établies dans la partie B de l'annexe I du décret et satisfaire aux conditions de déclaration et d'autorisation prévues à l'article 3.

b) Les traitements autorisés

Les traitements autorisés en Espagne pour les eaux minérales naturelles et les eaux de source s'inscrivent également dans le cadre fixé par la directive 2009/54/CE, qui vise à préserver l'intégrité chimique et microbiologique de ces eaux. Seules des interventions strictement encadrées, telles que l'élimination de certains éléments indésirables comme le soufre ou le fer, par filtration, décantation ou le traitement par air enrichi en ozone et l'ajustement du gaz carbonique, sont permises. Toute autre manipulation susceptible de modifier la composition originelle de l'eau est interdite, conformément à l'exigence de pureté imposée par la réglementation européenne. Les dispositions de la directive 2009/54/CE ont ainsi été reprises à **l'identique** dans le droit espagnol par le décret de 2010, qui impose également un contrôle spécifique des autorités sanitaires compétentes sur ce type de traitement.

La **microfiltration** des eaux minérales naturelles a fait l'objet d'un examen approfondi dans une note officielle publiée en mai 2009 par la sous-direction générale de gestion des risques alimentaires du ministère de la

¹ [Real Decreto](#) 1798/2010, de 30 de diciembre, por el que se regula la explotación y comercialización de aguas minerales naturales y aguas de manantial envasadas para consumo humano.

santé¹. Constatant des pratiques divergentes dans plusieurs communautés autonomes, ce document visait à clarifier la réglementation applicable à cette technique de filtration. Il rappelait que le précédent décret en vigueur² interdisait tout traitement destiné à désinfecter ou à modifier le contenu microbiologique des eaux en bouteille. Une consultation menée auprès de la Commission européenne³ avait alors conclu que la microfiltration pouvait être autorisée, sous réserve qu'elle ne soit pas utilisée à des fins de désinfection et que l'exploitant prouve que les caractéristiques microbiologiques de l'eau ne sont pas altérées par le processus. Après discussion au sein du groupe de consensus technique (*Grupo de Consenso Técnico*), la note de 2009 a conclu que **tout filtre dont la taille des pores est inférieure à 0,4 µm ne pouvait avoir d'autre finalité que la désinfection, ce qui le rendait contraire à la réglementation en vigueur**. Ainsi, le traitement par microfiltration est autorisé uniquement à des fins autres que la désinfection et avec un filtre dont la taille des pores est supérieure à 0,4 µm. Cette position a été confirmée par l'Agence espagnole de sécurité alimentaire et de nutrition (AESAN) et reste applicable aujourd'hui⁴. Depuis l'abrogation du décret de 2002, l'interdiction a été reprise dans l'article 8, point 4, du décret de 2010, qui prohibe tout traitement modifiant la charge microbiologique des eaux minérales naturelles

c) La reconnaissance d'une eau souterraine comme eau minérale naturelle ou eau de source

L'autorisation d'exploitation d'une source d'eau souterraine à des fins de conditionnement ainsi que la reconnaissance d'une eau souterraine comme eau minérale naturelle ou eau de source sont régies par le même décret de 2010, notamment son article 3, complété par les exigences détaillées dans l'annexe II.

La procédure débute par une **demande de reconnaissance adressée à l'autorité minière compétente** de la communauté autonome où se situe la source. Conformément à l'article 3 (1°), cette demande doit être accompagnée d'un dossier technique comprenant des études géologiques et hydrogéologiques, ainsi que des analyses physiques, chimiques et microbiologiques démontrant la stabilité de sa composition et son absence de contamination. Si nécessaire, des études pharmacologiques et cliniques peuvent être requises afin d'évaluer les effets sur l'organisme de l'eau, conformément aux dispositions de l'annexe II, point 1.2.

¹ Ministerio de Sanidad y Política social (Subdirección General de Gestión de Riesgos Alimentarios), [Tratamientos de aguas minerales naturales: microfiltración](#), mai 2009.

² [Real Decreto 1074/2002](#), de 18 de octubre, por el que se regula el proceso de elaboración, circulación y comercio de aguas de bebida envasadas.

³ Réunion du groupe d'experts sur les eaux minérales naturelles de la Commission européenne tenue à Bruxelles le 6 mars 2009.

⁴ Dans le cadre de l'étude, les services du ministère de la santé ont été interrogés et ont confirmé que l'application des conclusions de la note de 2009 restaient d'actualité.

L'autorité compétente¹ examine la demande et évalue la stabilité chimique et la pureté microbiologique de l'eau avant de statuer. Si ces critères sont satisfaits, elle procède à la **déclaration officielle** de l'eau en tant qu'eau minérale naturelle ou eau de source. En application de l'article 3 (1°), cette déclaration est publiée au *Bulletin officiel de l'État* (BOE) ainsi que dans le bulletin officiel de la communauté autonome concernée.

d) L'autorisation d'exploitation d'une source d'eau souterraine à des fins de conditionnement

L'obtention de la reconnaissance de la qualité d'eau de source ou d'eau minérale naturelle ne permet pas à elle seule l'exploitation de la source. **Une autorisation distincte doit être sollicitée pour procéder à l'extraction et au conditionnement de l'eau.** Conformément à l'article 3 (3°), cette autorisation d'exploitation est soumise à une nouvelle évaluation par l'autorité minière compétente, qui vérifie que l'exploitation projetée respecte les exigences environnementales et sanitaires. Lorsqu'elle est accordée, elle fait également l'objet d'une publication officielle. L'exploitation est ensuite soumise à des contrôles réguliers réalisés par l'Agence espagnole de sécurité alimentaire et de nutrition (AESAN)² afin d'assurer le respect des conditions d'exploitation et des caractéristiques initiales de l'eau.

Concernant les **eaux en bouteille importées de l'étranger**, l'article 3 (3°) prévoit que celles provenant d'un État membre de l'Union européenne sont automatiquement reconnues si elles figurent au Journal officiel de l'Union européenne. Pour les eaux provenant de pays tiers, l'article 3 (2°) impose qu'elles soient certifiées conformes aux normes espagnoles par une autorité compétente du pays d'origine. Cette certification atteste que l'eau respecte les critères définis dans l'annexe I et que son exploitation fait l'objet d'un contrôle permanent. La validité de cette certification ne peut excéder cinq ans, et son **renouvellement est obligatoire** afin de garantir la persistance des conditions initiales de reconnaissance.

e) Le retrait de la reconnaissance et/ou de l'autorisation d'exploitation d'une eau minérale naturelle ou eau de source

Le décret de 2010 prévoit la possibilité de **retirer la reconnaissance d'une eau minérale naturelle** ou d'une eau de source ainsi que la possibilité de **révoquer l'autorisation d'exploitation** dans plusieurs cas.

En vertu de l'article 3 (2°), une eau minérale naturelle ou une eau de source peut perdre sa reconnaissance **si elle ne remplit plus les critères exigés**, notamment en cas de modification de sa composition chimique ou microbiologique compromettant son statut. L'évaluation de ces critères relève

¹ Chaque communauté autonome dispose de sa propre autorité minière compétente pour traiter ces demandes, conformément à la législation nationale. Par exemple, dans la communauté de Castille-et-León, cette compétence relève de la [Direction générale de l'Énergie et des Mines](#).

² [Agencia](#) Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición.

de l'autorité minière compétente, qui vérifie si l'eau continue de satisfaire aux exigences réglementaires applicables. En cas de non-conformité et d'absence de mesures correctives, la reconnaissance est révoquée et cette décision doit être publiée au BOE ainsi que dans le Journal officiel de la communauté autonome concernée. Par ailleurs, selon l'article 3 (5°), les autorités sanitaires des communautés autonomes doivent notifier à l'AESAN toute modification affectant les eaux reconnues, y compris les décisions de retrait de reconnaissance.

Concernant l'autorisation d'exploitation, l'article 3 (4°) dispose qu'elle peut être révoquée **si l'exploitant ne respecte pas les exigences réglementaires du décret**, notamment en matière d'hygiène et de préservation de la qualité de l'eau. Si l'exploitation ne garantit pas la pureté et la stabilité de l'eau, l'autorisation peut être **suspendue temporairement ou retirée définitivement**.

Pour les eaux issues de pays tiers, l'article 3 (2°) impose que le certificat de conformité délivré par l'autorité compétente du pays d'origine soit renouvelé tous les cinq ans. À défaut, l'eau perd automatiquement sa reconnaissance en Espagne.

f) Les modalités de contrôle et de surveillance des sites d'exploitation

Les contrôles et la surveillance des sites d'exploitation des eaux minérales naturelles et des eaux de source sont régis par les articles 14 et 15 du décret de 2010.

Selon l'article 14, l'exploitant est tenu de mettre en place des **autocontrôles réguliers** afin de garantir la conformité de l'eau à toutes les étapes de la production et de la distribution. Ces contrôles incluent des analyses quotidiennes des paramètres microbiologiques et physico-chimiques sur des échantillons du produit fini, des analyses trimestrielles portant sur les caractéristiques essentielles de l'eau, notamment ses principaux cations et anions, ainsi que des analyses approfondies tous les cinq ans, réalisées directement au niveau des points d'émergence de l'eau. En cas de contamination ou de non-conformité aux normes définies dans l'annexe I, l'exploitant est tenu de **suspendre immédiatement l'exploitation**, en particulier le conditionnement, jusqu'à ce que la situation soit corrigée et que l'eau retrouve les caractéristiques requises.

L'article 15 confie aux autorités compétentes la responsabilité **d'effectuer des contrôles officiels périodiques** afin de vérifier que les exploitants respectent bien les exigences légales. Ces contrôles portent sur plusieurs aspects : la qualité de l'eau, la prévention des contaminations, le respect des périmètres de protection autour des captages et l'application des autocontrôles prévus à l'article 14. De plus, les autorités doivent assurer une surveillance spécifique des eaux importées de pays tiers, afin de vérifier qu'elles respectent bien les critères établis par le décret.

g) *Les sanctions administratives et/ou judiciaires en cas de manquement*

Les sanctions applicables en cas de non-respect des obligations d'exploitation sont définies au chapitre V (articles 17 et 18) du décret de 2010.

Selon l'article 17, **l'exploitant est responsable de la conformité de l'eau commercialisée et de son conditionnement**. Il doit garantir l'identité, l'intégrité, la qualité et la composition de l'eau contenue dans des emballages fermés et non détériorés. Une fois l'emballage ouvert, la responsabilité des éventuelles détériorations et altérations de l'eau incombe au détenteur du produit.

Selon l'article 18, les exploitants qui ne respectent pas les exigences de qualité, de sécurité sanitaire ou les obligations d'autocontrôle prévues aux articles 14 et 15 du même décret **s'exposent à des sanctions administratives**. Ces sanctions sont régies par les dispositions du chapitre VI, titre I de la loi n° 14/1986 du 25 avril 1986¹, qui fixe les principes généraux de la responsabilité administrative en matière de santé publique et au décret royal législatif n° 1/2007 du 16 novembre 2007 relatif à la protection des consommateurs². Conformément à l'article 35 de la loi de 1986, les infractions sont classées selon trois niveaux de gravité : légères (*infracciones leves*), graves (*infracciones graves*) et très graves (*infracciones muy graves*), en fonction de la nature du manquement et de ses conséquences sur la santé des consommateurs :

– les **infractions graves** comprennent le non-respect des normes d'hygiène, l'absence d'autocontrôles obligatoires, l'utilisation de traitements non autorisés susceptibles d'altérer la composition de l'eau et la violation des conditions d'exploitation définies par le décret de 2010 ;

– les **infractions très graves** comprennent les modifications non autorisées de la composition de l'eau, la mise sur le marché d'un produit ne respectant pas les critères établis dans l'annexe I du décret de 2010, ainsi que tout manquement compromettant directement la sécurité sanitaire des consommateurs.

L'article 36 de la loi de 1986 prévoit que les infractions en matière de santé sont sanctionnées par des amendes selon le niveau de gravité de l'infraction (de 3 005,06 euros pour les infractions légères à 601 012,10 euros pour les infractions très graves). En cas d'infractions très graves, le Conseil des ministres ou les Conseils de gouvernement des Communautés autonomes disposant de la compétence en la matière peuvent ordonner la fermeture temporaire de l'établissement, de l'installation ou du service concerné, pour une durée maximale de cinq ans.

¹ [Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.](#)

² [Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.](#)

L'article 18 du décret de 2010 prévoit également que, dans les cas les plus graves, **l'autorisation d'exploitation peut être retirée de manière définitive.**

D'autres mesures complémentaires peuvent être appliquées en cas d'infractions graves ou très graves. Selon l'article 12 du décret royal n° 1945/1983 du 22 juin 1983¹, qui définit les infractions et sanctions en matière de défense du consommateur et de la production agroalimentaire, en cas d'infraction très grave, le Conseil des ministres peut **supprimer ou suspendre les aides publiques** accordées à l'entreprise sanctionnée. Les entreprises fautives peuvent aussi être privées de quotas de marchandises et **interdites de contracter avec l'administration** jusqu'à cinq ans. Les sanctions sont immédiatement exécutoires avec l'appui des administrations publiques.

Les autorités compétentes disposent également de **moyens d'exécution spécifiques** pour assurer l'application des sanctions. L'article 18 du décret de 2010 permet à l'autorité compétente d'imposer la fermeture temporaire d'un établissement jusqu'à ce que l'exploitant apporte les garanties nécessaires à la conformité de son activité. Si une infraction représente un danger immédiat pour la santé publique ou si une entreprise est en situation de récidive, l'administration peut décider de publier la sanction infligée dans le BOE et dans d'autres médias, en application de l'article 14 du décret de 1983.

h) Mesures récentes et actualité du sujet

Ces dernières années, l'Espagne a été confrontée à **plusieurs préoccupations sanitaires** concernant les eaux en bouteille. En 2016, des milliers de cas de gastro-entérites ont été signalés dans les régions de Barcelone et de Tarragone, liés à la consommation d'eau minérale contaminée par des matières fécales, ce qui a conduit à la faillite d'un producteur espagnol². Par ailleurs, des études ont révélé la présence de pesticides à faibles concentrations dans certaines marques d'eau minérale embouteillée vendues dans le pays. Bien que ces niveaux respectent les limites légales, la détection de plusieurs pesticides dans une même marque suscite des inquiétudes quant à la qualité de ces eaux³. Ces incidents ont alimenté le débat public sur la sécurité sanitaire des eaux embouteillées et ont conduit à une réflexion sur les pratiques de consommation et les réglementations en vigueur. Toutefois, sur le plan sanitaire, **les recherches n'ont pas établi d'évolutions législatives ou réglementaires majeures récentes** concernant spécifiquement les eaux en bouteille.

¹ *Real Decreto* 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agro-alimentaria.

² La Dépêche, [article](#) « Eaux minérales : comment des contaminations par des matières fécales ont provoqué la faillite d'un producteur espagnol » (consulté le 28 février 2025).

³ Huffington Post España, [article](#) « Examinan los pesticidas de 18 aguas minerales y una bastante consumida en España pasa la prueba con nota » (consulté le 28 février 2025).

Le principal sujet d'actualité est la **mise en place prochaine d'un système de consigne obligatoire pour les bouteilles en plastique à usage unique**. Le décret royal n° 1055/2022 du 27 décembre 2022 relatif aux emballages et aux déchets d'emballages¹ impose l'instauration d'un système de dépôt, de retour et de remboursement (SDDR) si le taux de collecte sélective des bouteilles en plastique n'atteint pas 70 % d'ici fin 2023. Or, en 2023, ce taux était de 41,3 %, bien en dessous de l'objectif fixé².

Le ministère de la transition écologique a confirmé en novembre 2024 que la consigne deviendrait obligatoire dans un délai de deux ans. Ce système obligera les consommateurs à payer un dépôt d'au moins 10 centimes d'euro par bouteille, récupérable lors du retour de l'emballage en magasin. Il concernera les bouteilles en plastique jusqu'à trois litres, incluant les eaux minérales, sodas, jus et alcools, et s'étendra aux canettes et briques alimentaires.

¹ [Real Decreto](#) 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases.

² ABC Sociedad, [article](#) « España implantará un sistema para devolver botellas de plástico a cambio de dinero » (consulté le 28 février 2025).

5. L'Italie

Les **définitions de l'eau minérale naturelle et de l'eau de source sont quasi identiques à celles de la directive 2009/54/CE**. L'eau minérale naturelle est notamment définie par son origine souterraine, sa pureté originelle et sa teneur en minéraux. Le droit italien ajoute que ces eaux peuvent éventuellement présenter des **propriétés bénéfiques pour la santé**.

Comme la directive 2009/54/CE, le droit italien énonce un **principe d'interdiction des traitements sauf pour certains limitativement énumérés** (notamment la séparation par filtration ou décantation de certains composants comme le fer ou le soufre, le traitement à l'air enrichi en ozone et l'ajout de gaz carbonique), identiques à ceux mentionnés dans la directive, à condition qu'ils ne modifient pas la composition essentielle et qu'ils soient notifiés lors de la procédure de reconnaissance. Tout **traitement visant à rendre l'eau minérale naturelle ou l'eau de source « potable » est interdit – ce qui comprend la microfiltration**.

Le **contrôle et la surveillance** des sources et sites d'exploitation d'eau embouteillée reposent, d'une part, sur les entreprises dans le cadre de l'autocontrôle, et d'autre part, sur les autorités régionales compétentes en matière sanitaire qui conduisent des contrôles officiels (au moins quatre fois par an pour les sources et une fois par mois pour les installations d'embouteillage, voire davantage selon la capacité de production). Des **amendes administratives** peuvent être prononcées en cas de non-respect de la réglementation, voire des poursuites judiciaires pénales en cas de mise en danger de la santé humaine.

Avec une production d'environ 16 500 millions de litres (dont 98 % d'eau minérale naturelle) et plus de 200 marques d'eau en bouteille, l'Italie est le deuxième pays européen exportateur d'eau en bouteille derrière la France¹. Le pays est également le **premier pays européen consommateur** d'eau en bouteille avec 249 litres par habitant en 2023².

Le cadre juridique italien concernant la production d'eau en bouteille est principalement régi par le **décret législatif n° 176 du 8 octobre 2011 transposant la directive 2009/54/CE** relative à l'exploitation et à la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles³. Les régions, responsables de l'octroi des permis d'exploitation des eaux minérales et de source, disposent également chacune de leur propre loi en la matière.

¹ Acquititalia, [Natural mineral water industry 2024-2025](#), p. 17. (consulté le 28 février 2025).

² *Ibid.*, p. 31.

³ [Decreto legislativo 8 ottobre 2011, n. 176](#), Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali.

a) Les définitions de l'eau minérale naturelle et de l'eau de source

Le décret législatif 176/2011 transposant la directive européenne 2009/54/CE relative à l'exploitation et à la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles **reprend largement les définitions** de l'eau minérale naturelle (*acqua minerale naturale*) et de l'eau de source (*acqua di sorgente*) **prévues par le droit européen**, notamment le concept de « pureté originelle ». Il diffère principalement sur un point : l'ajout d'une mention concernant les **éventuels bénéfices pour la santé** des eaux minérales naturelles.

Ainsi, selon l'article 2 de ce décret législatif :

- « sont considérées comme des eaux minérales naturelles les eaux qui, provenant d'une **nappe ou d'un gisement souterrain**, sont issues d'une ou de plusieurs sources naturelles ou forées et qui présentent des **caractéristiques hygiéniques particulières et, éventuellement, des propriétés bénéfiques pour la santé** ;

- « les eaux minérales naturelles se distinguent de l'eau potable ordinaire par leur **pureté originelle** et leur conservation, leur **teneur en minéraux, oligo-éléments ou autres constituants et, éventuellement, certains effets**. Elles doivent être préservées de tout risque de pollution ;

- « la composition, la température et les autres caractéristiques essentielles des eaux minérales naturelles doivent rester constantes à la source dans l'intervalle des variations naturelles, même à la suite de modifications éventuelles du débit ».

L'article 20 du décret législatif 176/2011 définit l'eau de source comme une « eau destinée à la consommation humaine, à l'état naturel et embouteillée à la source, qui, provenant d'une nappe ou d'un réservoir souterrain, est issue d'une source ayant un ou plusieurs exutoires naturels ou forés ». Les eaux de source doivent répondre aux critères physiques et chimiques applicables à l'eau potable (article 20, alinéa 4) ainsi qu'aux critères microbiologiques des eaux minérales naturelles (article 20, alinéa 5).

b) Les traitements autorisés

Les articles 8 et 24 du décret législatif 176/2011 énoncent les **opérations de traitement autorisées et interdites**, respectivement sur l'eau minérale naturelle et l'eau de source. Comme la directive 2009/54/CE, ils posent le **principe d'une interdiction des traitements autres que ceux explicitement autorisés** par dérogation, à savoir notamment la séparation par filtration ou décantation de certains composants (fer, soufre, arsenic, manganèse) et l'élimination ou l'incorporation de gaz carbonique, à condition que ces traitements ne modifient pas la composition de l'eau quant aux constituants essentiels qui lui confèrent ses propriétés.

La liste des traitements autorisés pour l'eau minérale naturelle et l'eau de source est **identique à celle de la directive 2009/54/CE**. Par ailleurs, l'article 3 du décret du ministère de la santé du 10 février 2015¹ prévoit une **procédure de notification préalable au ministère de la santé de l'utilisation de tout traitement à l'air enrichi en ozone** d'une eau minérale naturelle ou d'une eau de source. En particulier, l'exploitant doit démontrer que la composition chimique et physico-chimique de l'eau justifie un traitement, que toutes les mesures nécessaires sont prises pour assurer l'innocuité et l'efficacité du traitement, que les composants chimiques et physico-chimiques caractéristiques de l'eau ne sont pas altérés par le traitement, que l'eau avant le traitement remplissait les conditions microbiologiques et que le traitement n'entraîne pas la formation de résidus à une concentration supérieure aux limites maximales fixées à l'annexe III du présent décret ou de résidus pouvant présenter un danger pour la santé publique.

Le décret du ministère de la santé du 10 février 2015 ne mentionne pas la **microfiltration**. Cependant, les derniers alinéas des articles 8 et 24 du décret législatif 176/2011 **interdisent explicitement** « *les traitements de potabilisation, l'ajout de substances bactéricides ou bactériostatiques et tout autre traitement susceptible d'altérer le microbisme* » de l'eau minérale naturelle ou de l'eau de source. La législation italienne retient le terme de « potabilisation » (*potabilizzazione*) et non « désinfection » (*desinfezione*), figurant dans la directive 2009/54/CE. Or, selon le ministère de la santé italien, les procédés de potabilisation sont plus larges que la simple désinfection et incluent la filtration sur membrane², y compris la microfiltration. La **microfiltration, en ce qu'elle consiste en un procédé visant à rendre l'eau potable, est donc interdite** par le droit italien.

c) *La reconnaissance d'une eau souterraine comme eau minérale naturelle ou eau de source*

Les procédures de reconnaissance du statut d'eau minérale naturelle ou d'eau de source sont régies respectivement par les articles 4 et 5 et l'article 21 du décret législatif 176/2011.

Préalablement à la demande de reconnaissance, les demandeurs doivent **détenir une concession minière ou un permis d'exploration** délivré par les autorités régionales compétentes (cf. *infra*).

La reconnaissance de la qualification de l'eau minérale naturelle prélevée à la source ou d'eau de source est **effectuée par le ministère de la santé, après avis du Conseil supérieur de la santé** (articles 4 et 21 DL 176/2011). Elle doit être accompagnée d'une documentation complète permettant d'évaluer si l'ensemble des caractéristiques, notamment

¹ [Ministero della Salute, Decreto 10 febbraio 2015, Criteri di valutazione delle caratteristiche delle acque minerali naturali.](#) (15A01419).

² https://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_6.jsp?lingua=italiano&id=4413&area=acque_potabili&menu=acque (consulté le 3 mars 2025).

géologiques, physiques et microbiologiques, définissant l'eau minérale naturelle ou l'eau de source sont remplies. Sont notamment exigées des analyses chimiques et physico-chimiques saisonnières et des analyses microbiologiques effectuées par un laboratoire agréé, un rapport hydrogéologique, le permis d'exploration ou de concession minière et, le cas échéant, une documentation pharmacologique et clinique¹. La demande doit également indiquer le nom de la source, sa localité, la dénomination commerciale de l'eau minérale naturelle ou de l'eau de source et, le cas échéant, le recours à tout traitement autorisé à l'article 8 du décret législatif 176/2011.

Après obtention de l'avis favorable du Conseil supérieur de la santé, le ministère de la santé adopte une décision **de reconnaissance** indiquant, pour l'eau minérale naturelle : la dénomination de l'eau, le nom de la source, les caractéristiques sanitaires particulières ainsi que les éventuelles propriétés favorables pour la santé, les indications et éventuelles contre-indications devant figurer sur l'étiquette et éventuellement, les traitements réalisés à l'air enrichi en ozone ou l'ajout de gaz carbonique. La décision de reconnaissance d'une eau minérale naturelle est publiée au Journal officiel de la République italienne (*Gazzetta Ufficiale*) et transmise à la Commission européenne (article 5 DL 176/2011). La décision de reconnaissance d'une eau de source indique uniquement le nom et le lieu de la source, les éventuels traitements autorisés effectués et est publiée au Journal officiel.

Pour les eaux minérales naturelles, le décret du ministère de la santé du 10 février 2015 (article 7) prévoit en outre une **procédure annuelle de déclaration sur l'honneur afin de maintenir la reconnaissance**. Les titulaires de la reconnaissance doivent adresser chaque année au ministère de la santé une déclaration, tenant lieu de déclaration sur l'honneur, concernant le maintien des caractéristiques de l'eau minérale naturelle sur lesquelles se fondent la reconnaissance ainsi que des analyses chimique, physique, organoleptique et microbiologique effectuées au cours de la même année civile. Le défaut d'envoi de la déclaration et de ces analyses, au plus tard le 31 janvier de l'année suivant l'année de référence, entraîne la **suspension immédiate de la décision de reconnaissance**.

d) L'autorisation d'exploitation d'une source d'eau souterraine à des fins de conditionnement

Après la délivrance du décret de reconnaissance, une entreprise souhaitant exploiter une source d'eau minérale ou d'eau de source doit obtenir une **autorisation de la part des autorités régionales** compétentes en matière sanitaire (articles 6, 7 et 23 DL 176/2011). En Toscane, il s'agit par exemple des directions en charge de la prévention du service sanitaire régional².

¹ <https://www.salute.gov.it/portale/moduliServizi/dettaglioSchedaModuliServizi.jsp?lingua=italiano&label=servizionline&idMat=AM&idAmb=AMN&idSro=RQ&flag=P> (consulté le 3 mars 2025).

² <https://www.regione.toscana.it/-/dipartimenti-di-prevenzione-delle-aziende-usl> (consulté le 7 mars 2025).

L'autorisation est accordée après avoir constaté que les installations destinées à être utilisées sont construites de manière à exclure tout danger de pollution et à préserver les propriétés de l'eau existant à la source. Plus précisément, les autorités régionales doivent s'assurer du respect des **conditions suivantes** :

- la source ou le point d'émergence est protégé contre tout danger de pollution ;

- le captage, les canalisations et les réservoirs sont constitués de matériaux adaptés à l'eau minérale naturelle ou à l'eau de source, de manière à éviter toute altération chimique, physico-chimique et bactériologique de cette eau ;

- les conditions d'utilisation et notamment les installations de lavage et d'embouteillage répondent aux exigences de l'hygiène. En particulier, les récipients doivent être traités ou fabriqués de manière à éviter l'altération des caractéristiques bactériologiques et chimiques des eaux minérales naturelles ou les eaux de source et les récipients et les dispositifs de fermeture doivent être conformes à la législation en vigueur sur les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires ;

- le traitement éventuel de l'eau, autorisé à l'article 8, correspond à celui indiqué dans l'arrêté de reconnaissance.

La législation et la réglementation de chaque région précisent les documents nécessaires à l'appui de la demande¹. À titre indicatif, dans la région des Abruzzes, l'autorité régionale compétente doit rendre sa décision dans un délai de 60 jours².

Une copie de l'autorisation est transmise par l'autorité régionale au ministère de la santé.

e) Le retrait de la reconnaissance et/ou de l'autorisation d'exploitation d'une eau minérale naturelle ou eau de source

S'agissant de la reconnaissance des eaux minérales naturelles, comme mentionné précédemment, le défaut de transmission annuelle des analyses permettant de vérifier le maintien des caractéristiques de l'eau entraîne automatiquement la **suspension de la reconnaissance**. Cette suspension peut durer plusieurs années sans nécessairement entraîner un retrait définitif. Par exemple, l'eau minérale naturelle Benaglia, dans la province de Vérone, a vu la validité de son décret de reconnaissance suspendue en 2012 pour défaut de déclaration annuelle et a ensuite été rétablie en 2025³.

¹ Voir par exemple, en Ombrie : https://leggi.alumbria.it/mostra_atto_stampabile.php?&file=reg2019-003.xml&datafine=20190314 (consulté le 6 mars 2025).

² <https://trasparenza.regione.abruzzo.it/servizi-erogati/carta-servizi/autorizzazione-allutilizzo-delle-sorgenti-di-acqua-minerale-naturale> (consulté le 6 mars 2025)

³ [Decreto 17 gennaio 2025](#), Ripristino della validità del decreto di riconoscimento dell'acqua minerale naturale «Benaglia», nel Comune di Lazise. (25A00473) (GU Serie Generale n.22 del 28-01-2025)

En cas de non-respect des normes relatives aux eaux minérales naturelles et aux eaux de source ou de danger pour la santé, la reconnaissance peut être définitivement **révoquée**¹.

L'autorisation d'exploitation d'une source d'eau minérale naturelle ou d'eau de source peut également être **suspendue et, dans les cas les plus graves, révoquée** par les autorités régionales compétentes si des infractions persistantes sont détectées (articles 16 et 29 DL 176/2011). Les procédures varient selon les régions.

f) Les modalités de contrôle et de surveillance des sites d'exploitation

Le contrôle et la surveillance des sites d'exploitation d'eau embouteillée et de leurs produits sont exercés, d'une part, **par les entreprises elles-mêmes, et d'autre part, par les autorités régionales compétentes** en matière sanitaire.

A minima, selon deux circulaires du ministère de la santé², les entreprises doivent elles-mêmes réaliser les contrôles suivants :

- au niveau du **point de captation de la source**, des analyses microbiologiques saisonnières (soit au moins quatre par an) et des analyses chimiques tous les deux mois ;

- au niveau du **site d'exploitation**, des contrôles microbiologiques quotidiens, à la fois sur le produit fini à la fin de la chaîne d'embouteillage et dans au moins deux points différents de l'usine, ainsi que des analyses chimiques quotidiennes sur le produit fini.

Les résultats doivent être consignés dans un registre spécial, tenu à la disposition de l'autorité sanitaire compétente.

De plus, conformément au droit de l'UE en matière d'hygiène et de sécurité alimentaire, la fédération des entreprises italiennes du secteur des eaux minérales et de source a adopté un **système d'autocontrôle** (*Hazard analysis and critical control points*, HACCP)³. Sur la base de ce guide, les entreprises effectuent des analyses physico-chimiques et microbiologiques et, ainsi que des **milliers de contrôles annuels pour chaque source individuelle**, qui peuvent avoir lieu à la source, à l'usine d'embouteillage, sur les conteneurs et dans les entrepôts de l'usine d'embouteillage avant la distribution. Les contrôles internes vont au-delà des contrôles officiels afin d'être certain de distribuer sur le marché un produit sûr du point de vue de l'hygiène et de la santé⁴.

¹ Voir par exemple, ce retrait de reconnaissance en raison de la radioactivité élevée d'un eau minérale naturelle : [Decreto 16 giugno 1999](#), n. 3309, *Revoca del riconoscimento dell'acqua minerale naturale Fonte Garbarino di Lurisia in comune di Roccaforte Mondovì per la bibita in situ e per l'imbottigliamento e la vendita*.

² [Circolare Ministero della Sanità del 13 settembre 1991 n. 17](#), *Analisi microbiologiche di acque minerali naturali* et [Circolare Ministero della Sanità del 12 maio 1993 n. 19](#), *Vigilanza sulla Utilizzazione e la Commercializzazione delle Acque Minerali*.

³ [HACCP, Manuale di corretta prassi operativa per l'igiene nel settore dell'acqua confezionata in Europa](#) (consulté le 6 mars 2025).

⁴ <https://www.acquando.it/it/i-controlli-sull-acqua-minerale> (consulté le 6 mars 2025).

Les articles 16 et 29 du décret législatif 176/2011 confient aux **autorités sanitaires régionales un rôle de surveillance** en matière d'utilisation et de commerce des eaux minérales naturelles et de source, « *en particulier en ce qui concerne les éventuels traitements visés à l'article 8* ». Selon ces mêmes articles, le personnel chargé de la surveillance **peut procéder à tout moment à des inspections et à des prélèvements d'échantillons** dans n'importe quelle partie des installations d'exploitation, dans les entrepôts et dans les lieux où les eaux minérales naturelles et les eaux de source sont commercialisées ou distribuées. Lorsque des irrégularités sont constatées, les services en charge de la surveillance doivent en informer les organes compétents de la région qui veillent à ce que le titulaire de l'autorisation d'exploitation remédie aux causes de l'irrégularité.

Chaque région adopte son propre plan de contrôle¹. Selon les deux circulaires du ministère de la santé précitées, les autorités régionales compétentes doivent respecter les fréquences suivantes en matière de contrôles :

- au niveau du **point de captation de la source**, des **contrôles chimiques et microbiologiques saisonniers** (soit quatre fois par an), avec inspection simultanée des ouvrages de captage, des ouvrages d'adduction, des zones de protection hygiénique, des dépôts de stockage et de l'usine d'embouteillage ;

- au niveau du **site d'exploitation**, la **fréquence des contrôles augmente avec le volume de production**. Les analyses chimiques et microbiologiques sur le produit fini doivent être réalisées de façon **hebdomadaire** lorsque la production journalière est supérieure à 500 000 bouteilles, selon une fréquence bimensuelle si la production journalière est comprise entre 200 000 et 500 000 bouteilles et selon une fréquence mensuelle lorsque la production journalière est inférieure à 200 000 bouteilles.

Outre le respect des valeurs limites fixées par le décret du 10 février 2015, les contrôles doivent attester de la conformité de la composition de l'eau avec ce qui est déclaré sur l'étiquette de la bouteille.

g) Les sanctions administratives et/ou judiciaires

Selon l'article 33 du décret législatif 176/2011, sauf dans les cas où le fait constitue une infraction pénale, les faits suivants sont passibles d'une **sanction administrative**, prenant la forme d'une amende :

- de 52 000 à 110 000 euros pour quiconque utilise une source d'eau minérale naturelle ou d'eau de source reconnue, sans autorisation d'exploitation régionale ;

¹ Voir par exemple le plan de contrôle 2023-2027 de la région des Marches : <https://veterinariaalimenti.sanita.marche.it/Articoli/category/programmazione-dellattivita-di-controllo-ufficiale/attivita-autorizzativevalidazioni-155-controllo-acque-minerali-e-acque-di-sorgente> (consulté le 6 mars 2025).

- de 38 000 euros à 90 000 euros pour quiconque enfreint les obligations prévues en matière d'étiquetage des eaux minérales naturelles et de source ;

- de 38 000 euros à 90 000 euros pour quiconque commercialise des eaux potables en ne respectant pas l'interdiction visée à l'article 18, c'est-à-dire l'interdiction pour les eaux potables soumises à des procédés de filtrage et vendues par des restaurants, d'utiliser des dénominations, des indications ou des illustrations pouvant prêter à confusion avec les eaux minérales naturelles ;

- de 38 000 euros à 90 000 euros pour quiconque ne respecte pas les interdictions prévues en matière de publicité par l'article 19. La même sanction pécuniaire est infligée à quiconque fait de la publicité pour des eaux minérales naturelles sans l'autorisation préalable du ministère de la santé.

Les régions sont compétentes pour prononcer ces sanctions administratives.

En outre, en application de l'article 440 du code pénal¹, quiconque **corrompt ou falsifie de l'eau** ou des substances destinées à l'alimentation, avant qu'elles ne soient prélevées ou distribuées pour la consommation, en les rendant dangereuses pour la santé publique, est punissable d'une peine d'emprisonnement de trois à dix ans.

h) Mesures récentes et actualité du sujet

En Italie, la consommation d'eau en bouteille est très importante et le niveau de confiance des consommateurs semble assez élevé. Certaines études indépendantes récentes ont toutefois montré la présence de traces de pesticides dans des eaux minérales naturelles ou de source mais sous les seuils réglementaires de 0,1 microgramme par litre pour un pesticide individuel et de 0,5 microgramme par litre pour la somme de tous les pesticides présents². La question de la présence de PFAS dans les eaux en bouteille est également présente dans le débat public mais les tests conduits jusqu'ici mettaient principalement en cause des eaux embouteillées produites à l'étranger.

Les recherches n'ont pas mis en évidence de projet de modification de la réglementation italienne à court terme.

¹ *Regio decreto, 19 ottobre 1930, n. 1398, Approvazione del testo definitivo del Codice Penale, art. 440.*

² <https://ilsalvagente.it/2024/11/28/18-acque-minerali-in-laboratorio-ecco-le-4-senza-tracce-di-pesticidi/> (consulté le 6 mars 2025).

B. DEUX EXEMPLES EXTRA-COMMUNAUTAIRES

1. La Suisse

Le cadre juridique suisse relatif à l'eau minérale naturelle et l'eau de source est **largement aligné sur le droit de l'UE**. Les grands principes de la directive 2009/54/CE sont repris dans l'ordonnance fédérale sur les boissons afin que les eaux en bouteille suisses puissent circuler sur le marché intérieur.

Les **traitements autorisés** sont strictement encadrés et correspondent à ceux permis par la directive européenne. À l'instar du droit de l'UE, le droit suisse proscrit tout traitement ayant pour effet de désinfecter l'eau minérale naturelle ou de source. À la suite de la détection d'un traitement illicite (filtre à charbon) pour éliminer des résidus de pesticides dans l'eau minérale naturelle suisse Henniez produite par Nestlé Waters, l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) a explicité le fait que **les traitements liés à l'élimination de substances anthropiques sont interdits**, pour ne pas induire en erreur les consommateurs en ce qui concerne la pureté originelle de l'eau minérale naturelle.

Selon la loi fédérale sur les denrées alimentaires, les **contrôles** sont effectués à titre principal par les industriels *via* l'autocontrôle et à titre subsidiaire par les autorités publiques *via* des contrôles officiels ponctuels. Cette même loi prévoit, en cas d'infraction **des sanctions administratives et des sanctions pénales**, que le fait de commercialiser de l'eau minérale naturelle non conforme aux dispositions légales peut caractériser, selon le degré de mise en danger de la santé humaine, une contravention, un délit ou un crime entraînant des peines privatives de liberté, le cas échéant assorties de sanctions pécuniaires.

a) Les définitions de l'eau minérale naturelle et de l'eau de source

En Suisse, le cadre juridique relatif aux eaux minérales naturelles et de source est établi par **l'ordonnance du Département fédéral de l'Intérieur (DFI) sur les boissons** du 16 décembre 2016¹, dernièrement modifié en 2024.

Cet acte réglementaire dispose d'un chapitre premier consacré à **l'eau minérale naturelle**. Son article 5 la définit comme « *une eau microbiologiquement irréprochable, ayant pour origine une nappe ou un gisement souterrain. Elle provient d'une ou plusieurs sources, exploitées par une ou plusieurs émergences naturelles ou forées. [...]. Si une eau minérale naturelle provient de plusieurs sources, la composition physicochimique de cette eau doit rester constante.* » L'article 6 précise les **exigences de qualité** auxquelles doit répondre l'eau minérale naturelle : « *l'eau minérale naturelle doit se distinguer par sa provenance géologique particulière, par la nature et la quantité de ses **composants minéraux**, par sa pureté originelle et par une composition, une température et un débit*

¹ [Ordonnance RS 817.022.12](#) du Département fédéral de l'Intérieur du 16 décembre 2016 sur les boissons.

constants dans les limites des variations naturelles ». De plus, l'eau minérale naturelle doit, lors de son conditionnement, être conforme aux valeurs maximales (critères microbiologiques et chimiques) prévues à l'annexe 2.

En somme, la définition de l'eau minérale naturelle telle que prévue par le droit suisse est quasiment identique à celle de la directive européenne 2009/54/CE. Cet alignement juridique permet à la Suisse de commercialiser ses eaux minérales naturelles sur le marché intérieur de l'UE.

Le chapitre 2 de l'ordonnance est consacré à **l'eau de source**. Celle-ci est définie à l'article 12 comme « *une eau d'origine souterraine commercialisée en respectant son état originel* ». Selon l'article 13, l'eau de source doit satisfaire aux exigences physico-chimiques applicables à l'eau potable¹ et, au surplus correspondre aux propriétés microbiologiques de l'eau minérale naturelle ; figurant à l'annexe 2 de l'ordonnance. Contrairement à l'eau minérale naturelle, des eaux de sources différentes peuvent être mises sur le marché sous la même désignation commerciale (article 14). En revanche, le nom de la source et le nom du lieu de son exploitation doivent être mentionnés (article 15).

En avril 2022, dans une lettre d'information² adressée aux autorités cantonales chargées de l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires, **l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV)**, rattaché au Département fédéral de l'Intérieur, a apporté des précisions quant à la définition du concept de « pureté originelle ». Il y a défini des valeurs indicatives pour certaines classes de substances en se fondant sur les recommandations de la Commission européenne.

b) Les traitements autorisés

L'article 8 de l'ordonnance sur les boissons traite la question des traitements autorisés sur les eaux minérales naturelles. L'alinéa 1^{er} crée un **principe selon lequel « l'eau minérale naturelle ne peut subir aucun traitement ni aucune adjonction »**. Cependant, l'alinéa suivant dispose que, **à titre dérogatoire, des traitements peuvent être effectués**, à savoir :

– « *la décantation et la filtration, éventuellement après aération avec de l'air hygiéniquement irréprochable ou de l'air enrichi en ozone, en vue d'éliminer des composants indésirables ou d'en diminuer la quantité, pour autant que ce traitement ne modifie pas les composants essentiels de l'eau minérale naturelle ;*

¹ [Ordonnance RO 2017 1023](#) du DFI sur l'eau potable et l'eau des installations de baignade et de douche accessibles au public (OPBD), voir annexes 2 et 3.

² Lettre d'information 2022/1 : Gestion des substances anthropiques dans l'eau minérale naturelle, du 19 avril 2022 :

<https://www.blv.admin.ch/blv/fr/home/lebensmittel-und-ernaehrung/rechts-und-vollzugsgrundlagen/hilfsmittel-und-vollzugsgrundlagen/informationsschreiben.html> (consulté le 27 février 2025).

- « l'élimination complète ou partielle du dioxyde de carbone par des procédés purement physiques ;
- « l'adjonction de dioxyde de carbone ;
- « le traitement par l'alumine activée pour éliminer les fluorures ou en diminuer la quantité ;
- « d'autres traitements pour autant : qu'ils soient impérativement nécessaires, qu'ils ne modifient pas l'eau minérale naturelle dans ses composants essentiels, et qu'ils ne servent pas à améliorer la qualité hygiénique d'une eau minérale naturelle qui n'est pas irréprochable à la source ».

Enfin, l'alinéa 3 de l'article 8 précise **qu'est interdit « tout traitement de désinfection par quelque moyen que ce soit et l'adjonction d'éléments bactériostatiques ou tout autre traitement visant à modifier le microbisme. »**.

Ainsi, le cadre juridique suisse quant aux traitements autorisés des eaux minérales naturelles et de source est **très similaire à celui de la directive européenne 2009/54/CE**. Bien que l'ordonnance suisse autorise explicitement, à l'article 8 alinéa 2, tout autre traitement que ceux prévus, pourvu que les caractéristiques de l'eau n'en soient pas changées, le fait qu'il soit précisé à l'alinéa 3 que les traitements s'apparentant à une désinfection sont interdits suppose que la microfiltration l'est aussi. Toutefois, celle-ci n'étant pas explicitement mentionnée, l'enjeu est de savoir dans quelle mesure la microfiltration s'apparente à une désinfection.

Dans la lettre d'information d'avril 2022 citée précédemment, l'OSAV a apporté des précisions concernant les « autres traitements » autorisés (article 8 alinéa 2 e.), **en proscrivant les traitements liés à l'élimination de substances anthropiques** (liées à l'activité humaine) en raison du fait que cela contreviendrait directement au critère de pureté originelle de l'eau minérale naturelle : « l'élimination des substances anthropiques telles que les pesticides et leurs métabolites par exemple, n'est pas prévue dans le cadre de la production d'eau minérale pour ne pas induire en erreur les consommateurs en ce qui concerne la pureté originelle de l'eau minérale naturelle. La législation sur les denrées alimentaires n'autorise pas le recours à des méthodes d'élimination de substances anthropiques dans l'eau minérale naturelle et ne prévoit aucune exception à cette règle »¹. Par conséquent, les **traitements par filtre à charbon** auxquels Nestlé Waters a recouru pour traiter sa source suisse Henniez (située dans le canton de Vaud) qui avait été polluée par des pesticides n'étaient pas autorisés (cf. description de l'affaire *infra*).

¹ La lettre d'information précise également que « Hormis l'adaptation de la teneur en dioxyde de carbone, les traitements admis au sens de l'article 8 de l'ordonnance sur les boissons se limitent à la décantation et à la filtration, éventuellement après aération, en vue d'éliminer des substances géogènes pouvant surtout détériorer le goût et l'odeur de l'eau minérale. Cela comprend également l'élimination partielle ou totale de substances telles que le fer ou le manganèse. En outre, l'élimination partielle ou totale du fluorure ou de l'arsenic est admise pour des raisons liées à la santé ».

En vertu de l'article 13 relatif à l'eau de source, les dispositions de l'article 8 susmentionné valable pour l'eau minérale naturelle, **s'appliquent mutatis mutandis à l'eau de source.**

c) La reconnaissance d'une eau souterraine comme eau minérale naturelle ou eau de source

Toute personne qui entend **mettre sur le marché de l'eau sous la dénomination eau minérale naturelle** doit en faire la demande auprès des autorités cantonales d'exécution compétentes, conformément à l'article 6 alinéa 2 de l'ordonnance du DFI. L'annexe 1 de cette ordonnance précise les documents à fournir à l'appui de cette demande :

- sur les aspects géologiques et hydrogéologiques : un plan de situation, un rapport hydrogéologique, les plans détaillés et la description du captage, les plans des zones de protection et des données sur le débit de la source ou du forage ;

- sur les aspects physiques et chimiques : des informations concernant les caractéristiques et composants de l'eau (débit de la source, évolution de la température de l'eau, pH, contenants principaux et secondaires...);

- sur les aspects microbiologiques : des rapports d'analyses, qui doivent respecter les exigences microbiologiques positives et négatives détaillées à l'annexe 2.

d) L'autorisation d'exploitation d'une source d'eau souterraine à des fins de conditionnement

En Suisse, l'autorisation d'exploitation des eaux souterraines relève de la **responsabilité de chaque canton**¹.

L'ordonnance fédérale sur les boissons prévoit également des **conditions relatives au captage et au conditionnement** des eaux minérales naturelles et de source. L'article 7 dispose tout d'abord que le captage et le transport de l'eau doivent être neutres, de sorte que les caractéristiques de l'eau soient constantes à toutes les étapes de l'exploitation : « *le captage d'une eau minérale naturelle et son transport jusqu'au lieu de conditionnement doivent être effectués de façon que les propriétés chimiques et microbiologiques qui caractérisent l'eau à l'émergence de la source soient conservées dans une très large mesure. La source devra en particulier être protégée à son point d'émergence contre toute impureté.* ». Pour garantir cette neutralité, l'alinéa 2 précise ensuite que les matériaux et infrastructures utilisés doivent être compatibles avec cet impératif de neutralité : « *les matériaux utilisés pour le captage, les conduites et les réservoirs doivent être appropriés pour l'eau minérale naturelle et de nature à empêcher toute modification chimique, physico-chimique et microbiologique de l'eau.* ».

¹ Voir par exemple, dans le canton de Vaud, la [loi 721.03](#) réglant l'occupation et l'exploitation des eaux souterraines dépendant du domaine public cantonal.

Concernant l'étape de **mise en bouteille**, l'alinéa 3 ajoute enfin que « *l'eau minérale naturelle doit être amenée de la source au lieu de conditionnement uniquement par conduites. Le transport par camions-citernes n'est admis que pour l'utilisation de l'eau minérale naturelle comme ingrédient d'une denrée alimentaire* » ; autrement dit, l'eau minérale naturelle destinée à être consommée en tant que telle doit être stockée dans le même récipient que celui destiné au consommateur final, et ce dès l'étape du captage. En ce sens, le droit suisse converge avec la directive européenne 2009/54/CE.

En vertu de l'article 13 relatif à l'eau de source, les dispositions de l'article 7 susmentionné, relatif à l'eau minérale naturelle, sont applicables *mutatis mutandis* à l'eau de source.

e) *Le retrait de la reconnaissance et/ou de l'autorisation d'exploitation d'une eau minérale naturelle ou eau de source*

Les boissons, y compris l'eau destinée à la consommation humaine, sont considérées comme des **denrées alimentaires régies au titre de la loi fédérale** sur les denrées alimentaires (LDAI, RS 817.0)¹. L'exécution de la législation alimentaire incombe aux autorités cantonales².

L'article 7 de cette loi dispose que seules les « *denrées alimentaires sûres peuvent être mises sur le marché* » (alinéa 1), c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas être « *préjudiciables à la santé* » ou « *impropres à la consommation humaine* » (alinéa 2), et ce « *à chaque étape de la production, de la transformation et de la distribution* » (alinéa 3).

Aussi l'autorisation d'exploitation en tant qu'eau minérale naturelle ou eau de source doit-elle être retirée lorsque la nature de l'eau exploitée n'est plus conforme aux exigences légales de sûreté. S'agissant de l'eau, ces dispositions représentent un enjeu particulièrement important puisque, si l'on dispose de techniques efficaces pour séparer les substances indésirables de l'eau, ces traitements sont limités et strictement réglementés, de sorte qu'une eau trop polluée ne pourra pas faire l'objet d'une désinfection, sauf à être commercialisée sous la simple dénomination de « *boisson* » en abandonnant la reconnaissance officielle « *eau minérale naturelle*. »

La loi fédérale suisse prévoit en outre un « **principe de précaution** » dans son article 22 en vertu duquel, si une incertitude scientifique sur les éventuels effets nocifs sur la santé apparaît à l'occasion d'un contrôle officiel effectué par l'autorité fédérale compétente, celle-ci prend des mesures provisoires pour assurer un niveau de protection de la santé élevé en attendant que de nouvelles connaissances scientifiques permettent d'effectuer une évaluation plus complète. Ces mesures provisoires prennent la forme d'une suspension de l'autorisation de mise sur le marché.

¹ [Loi fédérale RS 817.0](#) sur les denrées alimentaires et les objets usuels du 20 juin 2014.

² Réponse du Conseil fédéral du 22 mai 2024 à une question parlementaire, <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20243065> (consulté le 27 février 2025).

Enfin, nonobstant le fait qu'un produit satisfasse aux exigences de la législation en vigueur, l'article 23 de la loi sur les denrées alimentaires habilite l'autorité fédérale compétente – à savoir l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) – à donner l'ordre aux autorités cantonales d'exécution de limiter immédiatement, par la prise de **mesures de protection**, la mise sur le marché d'un produit (dont une eau minérale naturelle ou de source) ou d'exiger son retrait du marché si de nouvelles connaissances scientifiques permettent d'établir qu'une mise en danger immédiate du consommateur existe.

f) Les modalités de contrôle et de surveillance des sites d'exploitation

Selon la loi fédérale sur les denrées alimentaires (LDAI, RS 817.0), les industriels et les autorités publiques (OSAV et autorités cantonales chargées de l'exécution de la législation alimentaire) concourent au contrôle et à la surveillance des sites d'exploitation. Les **contrôles sont effectués à titre principal par les industriels au moyen de l'autocontrôle** et à titre subsidiaire par les autorités publiques par l'intermédiaire de contrôles officiels.

En vertu de l'article 26 de cette loi, il incombe aux producteurs d'eau minérale de veiller, au moyen de l'autocontrôle, à ce que les exigences légales soient toujours respectées : « *Quiconque fabrique, traite, entrepose, transporte, met sur le marché, importe, exporte ou fait transiter des denrées alimentaires ou des objets usuels doit veiller à ce que les exigences fixées par la loi soient respectées. Il est tenu au devoir d'autocontrôle* », et ce indépendamment du fait qu'il existe parallèlement un contrôle officiel.

La loi sur les denrées alimentaires prévoit en outre des **contrôles dits officiels réalisés par les autorités publiques**, en vertu de son article 30 relatif aux contrôles et prélèvements d'échantillons : « *Des contrôles officiels sont réalisés, en fonction des risques, à tous les stades de la production, de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires.* » Ainsi les autorités cantonales chargées de l'exécution de la législation alimentaire¹ procèdent-elles à des inspections régulières pour, d'une part, vérifier l'autocontrôle et, d'autre part, vérifier que les dispositions juridiques sur les eaux minérales naturelles et de source sont respectées. Pour ce faire, les cantons chargés du contrôle d'une source située sur leur territoire gèrent des **laboratoires spécialisés accrédités** en vue de l'analyse des échantillons (article 48 LDAI).

En vertu de son article 3, l'ordonnance sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires (OELDAI, 817.042)² précise le cadre des **contrôles officiels** : ceux-ci doivent être **effectués régulièrement et à une fréquence adéquate et de façon indépendante**, c'est-à-dire que les autorités d'exécution n'entretiennent aucun lien personnel avec les établissements qu'elles inspectent ou contrôlent. Dans l'exercice de ces tâches, les cantons sont sous la surveillance des autorités publiques à l'échelle de la Confédération : « *La Confédération surveille l'exécution de la présente loi par les cantons* » (article 42 loi LDAI).

¹ En règle générale, les chimistes cantonaux en application de l'article 49 LDAI.

² Ordonnance [OELDAI 817.042](#) sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires.

Pour les fabricants d'eau de source, d'eau potable ou d'eau minérale en bouteille, l'ordonnance fédérale du 27 mai 2020 sur le plan de contrôle national pluriannuel de la chaîne agroalimentaire et des objets usuels (OPCNP, 817.032)¹ fixe **l'intervalle maximal entre deux inspections des processus de fabrication à 4 ans.**

g) Les sanctions administratives et judiciaires

De manière générale, lorsqu'une autorité d'exécution cantonale relève des infractions au droit alimentaire, elle « *prononce une contestation, impose des mesures correctives et perçoit des émoluments. Suivant la gravité de l'infraction, qui s'évalue de cas en cas, [elle] dénonce pénalement l'infraction* ».

En matière de **sanctions administratives**, les dysfonctionnements identifiés de l'exploitation sont sanctionnés par des « **contestations** » (article 33 LDAI) prononcées par les autorités d'exécution à l'égard de l'eau en bouteille non conforme. Ces contestations prennent la forme de « *mesures nécessaires à la remise en conformité avec le droit* » (article 34 LDAI) ; il peut s'agir notamment d'une autorisation d'utilisation assortie de charges, d'une élimination du produit ou toute autre mesure appropriée à la remise en conformité. En cas de violation répétée, les autorités d'exécution peuvent ordonner l'élimination ou la confiscation du produit.

En matière de **sanctions pénales**, la loi LDAI réprime deux types d'infractions :

- dans les cas les plus graves, l'article 63 relatif aux **crimes et délits** prévoit une privation de liberté d'au moins trois ans en cas de commercialisation de denrées alimentaires mettant la santé en danger dans des conditions normales d'utilisation, le cas échéant assortie d'une peine pécuniaire ;

- dans certains cas moins graves, l'article 64 relatif aux **contraventions** punit d'une amende de 40 000 francs suisses (42 700 euros) ou plus le fait de commercialiser des denrées alimentaires non conformes à la législation et réglementation applicables, notamment le fait de recourir à des procédés interdits ou d'enfreindre les prescriptions relatives à la protection contre la tromperie. Dans tous les cas, le fait de s'être rendu coupable de telles infractions par négligence est un motif de réduction de peine.

h) Mesures récentes et actualité du sujet

En octobre 2024, alors que le scandale Nestlé Waters avait déjà éclaté en France, des députés du parlement cantonal vaudois (le Grand Conseil) ont interpellé le gouvernement cantonal (le Conseil d'État) afin que celui-ci éclaire la situation de la **marque d'eau minérale Henniez**, produite dans la commune vaudoise du même nom par **Nestlé Waters Suisse**.

¹ Ordonnance [OPCNP 817.032](#) du 27 mai 2020 sur le plan de contrôle national pluriannuel de la chaîne agroalimentaire et des objets usuels (OPCNP).

En effet, **en 2020, l'Office de la consommation (OFCO) du canton de Vaud** avait détecté une installation illicite et constaté une pratique trompeuse par Nestlé Waters, en l'occurrence **l'usage de filtres à charbon dans le traitement de l'eau minérale Henniez**. Le Conseil d'État du canton de Vaud, dans sa réponse aux députés du Grand Conseil¹, résume le **processus de mise en conformité** qui a eu lieu dès que les pratiques illicites ont été constatées : l'OFCO a exigé de Nestlé Waters qu'elle entre en contact avec l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), qui a refusé la demande de l'entreprise de dérogation au principe d'interdiction des traitements par filtres à charbon en raison de l'impératif de pureté originelle de l'eau minérale naturelle. Elle l'a, en outre, enjoint à prendre toute mesure nécessaire à la mise en conformité avec les dispositions applicables de ses sites d'exploitation litigieux. Finalement, en avril 2022, aux termes d'échanges techniques avec des minéraliers suisses et des représentants d'autorités cantonales d'exécution, **l'OSAV a publié une lettre d'information** (cf. *supra*) reprenant les seuils européens en matière de résidus de substances organiques dans les eaux minérales naturelles et **définissant la notion actualisée de pureté originelle**, faisant désormais référence pour tous les minéraliers suisses.

Par ailleurs, une étude récente conduite en Suisse (et publiée par la Radio Télévision Suisse – RTS – en janvier 2025) a analysé la composition de treize bouteilles d'eaux minérales naturelles différentes ; dix d'entre elles se sont avérées contenir de **l'acide trifluoroacétique (TFA) – un micropolluant de la famille des PFAS**. Autant de preuves que l'idéal d'eaux minérales d'une pureté parfaite est de plus en plus difficile à atteindre. Dans son article du 22 janvier 2025², RTS précise : « *Aujourd'hui, le danger du TFA pour la santé humaine reste méconnu. La recherche et la législation à ce sujet sont moins avancées qu'avec d'autres micropolluants. Si les normes concernant les résidus de pesticide chlorothalonil sont aujourd'hui très strictes en Suisse, elles n'existent pas encore pour le TFA. Les chimistes cantonaux ont demandé l'année dernière des directives à la Confédération. Mais celle-ci, via son Office des affaires alimentaires et vétérinaires (OSAV), attend les décisions européennes pour prendre position. L'OMS devrait également publier des recommandations. Pour l'heure, il n'y a que quelques valeurs indicatives qui circulent en Europe. Des ONG, comme PAN Europe, militent fortement pour la précaution. L'Office fédéral allemand de l'environnement quant à lui opte pour une valeur limite haute, 60 microgrammes par litre. C'est le chiffre que les distributeurs d'eau minérale suisses Migros, Aldi et Lidl citent volontiers dans leurs réponses.* ».

¹ Réponse du Conseil d'État à l'interpellation de Felix Stürner et consorts au nom au nom des Vert e s - L'Office de la consommation (OFCO) vaudois remplit-il toutes ses obligations en matière de contrôle des eaux minérales naturelles ? (24_INT_23) :

https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/2022-2027/24_INT_23_TexteCE.pdf (consulté le 19 février 2025).

² RTS, 22 janvier 2025 : <https://www.rts.ch/info/sante/2025/article/tfa-dans-les-eaux-minerales-suisses-une-purete-remise-en-question-28765032.html> (consulté le 27 février 2025).

Le Conseil fédéral suisse a d'ores et déjà présenté, le 6 décembre 2024, un projet de révision de l'ordonnance relative à la réduction des risques liés aux produits chimiques, restreignant davantage le recours à des fluides frigorigènes synthétiques à l'origine de la formation du TFA pour protéger les eaux souterraines¹.

¹ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20247919> (consulté le 27 février 2025).

2. Les États-Unis

La législation fédérale définit l'**eau minérale** comme une eau ayant une teneur minimale en minéraux (au moins 250 parties par million de matières totales dissoutes) provenant d'une source souterraine et l'**eau de source** comme une eau recueillie à la source ou par un forage qui capte la formation souterraine alimentant la source. Ces définitions ne retiennent pas l'adjectif « naturel », ni le concept de « pureté originelle » présent dans la législation européenne.

Les **normes de qualité** de l'eau en bouteille sont les mêmes quelle que soit l'origine de l'eau (source souterraine, puits artésien, eau potable publique). La réglementation autorise tout traitement efficace pour respecter ces normes, à condition de ne pas « altérer » le produit mis en bouteille. S'agissant des eaux minérales et des eaux de source, un « **traitement minimal** » est **accepté** (par exemple, la filtration, l'ozonation ou un traitement désinfectant équivalent) **afin d'éliminer les éléments indésirables**, mais cette notion est appréciée de façon plus restrictive par certains États.

Il n'existe **pas de procédure de reconnaissance de l'eau minérale naturelle ou de l'eau de source**. Les sources d'eau souterraine et les usines d'embouteillage doivent toutefois faire l'objet d'une autorisation d'exploitation par les autorités compétentes des États, d'une durée d'un an renouvelable.

Les sources et sites d'exploitation sont **contrôlés** par les industriels eux-mêmes (notamment dans le cadre de l'autorégulation du secteur), par les autorités compétentes de chaque État et, éventuellement, par la Food and Drug Administration. En cas d'infractions, des **sanctions administratives** peuvent être prises par les États et la FDA. Des poursuites judiciaires, y compris pénales, sont possibles, mais très rares.

La consommation d'eau embouteillée étant un phénomène relativement récent aux États-Unis, les premières normes fédérales de qualité de l'eau en bouteille ont été adoptées en 1973 et une réglementation complète n'est apparue que dans les années 1990¹. Désormais, les activités de l'industrie de l'eau en bouteille sont encadrées à trois niveaux :

- au **niveau fédéral**, en vertu de la **loi fédérale sur les aliments, les médicaments et les cosmétiques** (*Federal Food, Drug, and Cosmetic Act, FDC Act*)², l'administration des États-Unis chargée des aliments et des médicaments (*Food and Drug Administration, FDA*) réglemente les eaux embouteillées³ et veille à ce qu'elles puissent être consommées en toute

¹ Joyce S. Ahn, [Uncapping the Bottle: A Look Inside the History, Industry, and Regulation of Bottled Water in the United States](#), *Journal of Food Law and Policy*, Volume 3, Number 2, 2007.

² *Federal Food, Drug, and Cosmetic Act (FFDCA)*, [Title 21 United States Code §§ 301 et seq.](#)

³ En principe, la FDA n'est compétente que pour les produits traversant la frontière d'un ou plusieurs États mais, dans les faits, elle est compétente pour presque toutes les eaux embouteillées car la jurisprudence considère que si l'un des composants d'un produit alimentaire (y compris l'emballage)

sécurité (titre 21 du code des réglementations fédérales)¹. L'eau potable municipale relève quant à elle de la responsabilité de l'agence de protection de l'environnement (*Environmental protection agency*, EPA). En principe, lorsque l'EPA établit une norme pour une substance, la FDA doit estimer si elle doit être transposée pour l'eau en bouteille ou si celle-ci n'est pas nécessaire² ;

- au **niveau des États**, ceux-ci sont responsables de l'**octroi des permis d'exploitation** des eaux souterraines à des fins de conditionnement. Ils établissent les **normes pour les eaux en bouteille produites sur leur territoire** et peuvent également imposer des exigences supplémentaires allant au-delà des normes définies au niveau fédéral pour les eaux provenant d'autres États ou importées de l'étranger, notamment en matière d'étiquetage et de tests³ ;

- et, enfin, au **niveau des associations professionnelles**. L'association internationale de l'eau en bouteille (*International Bottled Water Association*, IBWA), qui regroupe 1 200 entreprises couvrant près de 85 % de l'eau embouteillée vendue aux États-Unis, est le principal organisme d'autorégulation de l'industrie⁴. Le **Code of practice de l'IBWA** (Model Code)⁵ vise à garantir la sécurité et la qualité des eaux en bouteille et établit sur certains aspects des normes plus strictes que les réglementations fédérales et étatiques⁶. Les entreprises d'eau embouteillée peuvent volontairement se soumettre à une certification supplémentaire, établie par la Fondation nationale pour l'assainissement (*National Sanitation Foundation*, NSF), un organisme privé spécialisé dans la certification des produits agroalimentaires et de santé (cf. *infra*).

La consommation d'eau en bouteille a **fortement progressé aux États-Unis ces vingt dernières années** (d'environ 26 milliards à 61 milliards de litres entre 2014 et 2024)⁷. Cette croissance s'explique principalement par le choix de certains consommateurs de remplacer la consommation de boissons conditionnées sucrées par une alternative plus saine⁸.

circule dans le commerce interétatique, la FDA a compétence sur le produit fini. <https://bottledwater.org/state-regulations/> (consulté le 6 février 2025).

¹ Code of Federal regulations, *Title 21, Part 165, Beverages*.

² <https://www.fda.gov/consumers/consumer-updates/bottled-water-everywhere-keeping-it-safe> (consulté le 6 février 2025).

³ <https://thefactsaboutwater.org/regulations/bottled-water/> (consulté le 6 février 2025).

⁴ <https://bottledwater.org/about-ibwa/> (consulté le 6 février 2025)

⁵ <https://bottledwater.org/ibwa-code-of-practice/> (consulté le 6 février 2025).

⁶ Joyce S. Ahn, *op. cit.*, p. 23.

⁷ IBWA, <https://bottledwater.org/bottled-water-consumption-shift/> (consulté le 24 février 2025).

⁸ *Ibid.*

a) *Les définitions des eaux minérales naturelles et de source*

Le **titre 21, article 165.110 du code des réglementations fédérales (CRF)**¹ prévoit un ensemble de normes spécifiques aux eaux en bouteille :

- les **normes d'identité** (*standard of identity*), qui définissent les différents types d'eau en bouteille ;

- et les **normes de qualité** (*standard of quality*), qui fixent les niveaux maximaux de substances contaminantes - y compris les éléments chimiques, physiques, microbiens et radiologiques - autorisés dans l'eau en bouteille.

Aux termes des dispositions précitées, **l'eau en bouteille** est définie comme « *une eau destinée à la consommation humaine et scellée dans des bouteilles ou d'autres récipients sans ingrédients ajoutés, à l'exception d'éventuels agents antimicrobiens sûrs et appropriés* »². Du fluor peut être ajouté à titre facultatif dans les limites fixées par la FDA.

La réglementation fédérale classe les eaux en bouteille **en fonction de leur origine** et distingue quatre catégories principales en matière d'eaux souterraines³ :

- **l'eau de puits artésien** (*artesian water*). Cette eau provient d'un puits qui exploite un aquifère (couches de roche poreuse, de sable et de terre qui contiennent de l'eau) soumis à la pression des couches supérieures de roche ou d'argile qui l'entourent. Lorsqu'elle est exploitée, la pression de l'aquifère, communément appelée pression artésienne, pousse l'eau au-dessus du niveau de l'aquifère, parfois jusqu'à la surface. D'autres moyens peuvent être utilisés pour amener l'eau à la surface. Sur demande, les usines de production doivent démontrer aux autorités compétentes que le niveau de l'eau se situe à une certaine hauteur au-dessus du sommet de l'aquifère ;

- **l'eau minérale** (*mineral water*). Elle est définie comme une eau contenant au moins **250 parties par million (ppm) de matières totales dissoutes** (*total dissolved solids, TDS*), provenant d'une source captée par un ou plusieurs forages ou de sources, issue d'une source d'eau souterraine géologiquement et physiquement protégée. « *L'eau minérale se distingue des autres types d'eau par la constance de la teneur et des proportions relatives des minéraux et des oligo-éléments au point d'émergence de la source, compte tenu des cycles de fluctuations naturelles. Aucun minéral ne peut être ajouté à cette eau.* ». Si la teneur en TDS de l'eau minérale est inférieure à 500 ppm ou supérieure à 1 500 ppm, les mentions « faible teneur en minéraux » ou « teneur élevée en minéraux » doivent respectivement figurer sur l'étiquette de la bouteille ;

- **l'eau de source** (*spring water*) est dérivée d'une formation souterraine d'où l'eau s'écoule naturellement vers la surface ; cette eau doit être recueillie uniquement à la source ou par un forage qui capte la formation

¹ Code of Federal regulations, Title 21, Part 165, [§ 165.110 Bottled water](#).

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

souterraine alimentant la source. L'emplacement de la source doit être identifié. Si une force extérieure est utilisée pour collecter l'eau par un forage, l'eau doit avoir la même composition et la même qualité que l'eau qui s'écoule naturellement à la surface ;

– **l'eau de puits** (*well water*). Il s'agit de l'eau provenant d'un trou foré dans le sol, qui s'écoule dans un aquifère.

En outre, aux États-Unis, **les eaux en bouteille peuvent provenir de « sources municipales »** – c'est-à-dire de **l'eau potable publique** (eau du robinet) – qui peut elle-même provenir d'eaux de surface (rivière par exemple). Dans ce cas, l'eau municipale est **généralement traitée** avant d'être mise en bouteille (cf. *infra*) afin de respecter la norme de qualité¹. L'eau en bouteille qui a été traitée par des procédés autorisés peut être étiquetée, selon les cas de figure en tant qu'« **eau purifiée** », « **eau déminéralisée** » ou « **eau distillée** ». Si l'eau provient d'un système d'approvisionnement en eau public et n'a pas été traitée pour répondre à la définition de l'eau « purifiée » ou « stérile » de la FDA, l'étiquette doit indiquer que l'eau provient d'un réseau public.

b) Les traitements autorisés

La réglementation fédérale **ne distingue pas les traitements autorisés selon l'origine de l'eau en bouteille**, ni ne fournit une liste exhaustive de ces traitements. De plus, les normes de qualité définies au niveau fédéral sont identiques pour tous les types d'eau en bouteille.

Selon l'article 129.80 de la **réglementation relative aux bonnes pratiques de fabrication** (*current good manufacturing practice, CGMP*)² sont notamment autorisés au niveau fédéral pour le traitement des eaux en bouteille : **la distillation, l'échange d'ions, la (micro)filtration, le traitement aux ultraviolets, l'osmose inverse, la carbonatation et l'ajout de minéraux** (pour ce dernier, sauf pour les eaux minérales).

S'agissant de la **microfiltration**, l'agence fédérale de protection de l'environnement (EPA) indique que ce procédé consiste à filtrer l'eau à travers des tamis microscopiques. Plus les trous du filtre sont petits, plus la quantité de contaminants que le filtre peut contenir est importante. Un filtre absolu d'un micron est nécessaire pour éliminer le protozoaire cryptosporidium³. L'EPA cite également l'ozonation (agent antimicrobien utilisé en lieu et place du chlore pour désinfecter l'eau) parmi les procédés régulièrement utilisés pour traiter l'eau en bouteille.

¹ <https://www.fda.gov/consumers/consumer-updates/bottled-water-everywhere-keeping-it-safe> (consulté le 6 février 2025).

² Title 21, Code of Federal Regulations, [Part 129 Processing and bottling of bottled mineral water](#).

³ Voir fiche d'information de l'EPA, [Health water series, Bottled Water basics](#) (consulté le 6 février 2025)

La réglementation fédérale indique que tout traitement selon les procédés énoncés ci-dessous ou « *tout autre procédé, doit être effectué de manière à atteindre efficacement l'objectif visé et conformément à la section 409 de la loi fédérale sur les aliments, les médicaments et les cosmétiques*¹ ». De plus, « *ces procédés doivent être mis en œuvre dans et par un équipement et avec des substances qui n'altéreront pas le produit mis en bouteille* »². Il en résulte que **les eaux minérales naturelles et les eaux de source peuvent être traitées**, y compris par microfiltration, **à condition qu'elles ne soient pas significativement altérées** et respectent les normes d'identité. La FDA peut être consultée par les industriels afin de savoir si certains procédés modifient sensiblement la composition chimique de l'eau en bouteille³.

Cette interprétation est confirmée par le code de pratique de l'association professionnelle des producteurs d'eau en bouteille IBWA qui considère **qu'une eau minérale ou une eau de source peut être qualifiée de « naturelle »** si elle provient d'une formation souterraine ou de l'eau de surface, ne nécessite qu'un traitement minimal (*minimal processing*), ne provient pas d'un réseau public d'eau potable et **n'est pas modifiée, sauf pour un « traitement limité »** (par exemple, la filtration, l'ozonation ou un traitement désinfectant équivalent). La FDA a en effet reconnu « *l'élimination sélective des éléments indésirables* » comme une forme de traitement limité⁴.

Ainsi, la norme de performance (*performance standard*) définie par l'IBWA considère qu'« *un procédé visant à éliminer tout élément indésirable (par exemple, le bromure, l'arsenic) de l'eau en bouteille doit être sélectif et ne pas altérer l'eau de manière significative. Tant qu'un tel traitement est sélectif et conforme aux politiques de la FDA sur l'utilisation du terme « naturel », ce traitement n'empêche pas l'étiquetage du produit comme étant « naturel ». Le traitement minimal de l'eau de source, de l'eau minérale, de l'eau artésienne ou de l'eau de puits afin d'éliminer ou de réduire de manière sélective la concentration d'éléments indésirables d'origine n'empêche pas l'étiquetage du produit en tant qu'« eau de source », « eau minérale », « eau artésienne » ou « eau de puits », selon le cas, pour autant que toutes les autres exigences de la norme d'identité applicable soient respectées* ».

Cependant, **certains États fédérés définissent de façon plus restrictive la notion de « traitement minimal »**. C'est le cas notamment de l'État du Massachusetts qui définit le traitement minimal comme « *le traitement de l'eau à des fins de désinfection, limité à l'utilisation de filtres (papier, charbon actif et/ou particules), à l'ozonation et/ou à l'utilisation de rayons ultraviolets. Toute autre activité de traitement, y compris, mais sans s'y limiter, l'échange d'ions et l'osmose inverse, est considérée comme allant au-delà d'un traitement minimal* »⁵.

¹ Title 21, Code of Federal Regulations, [Part 129 Processing and bottling of bottled mineral water](#)

² Ibid.

³ IBWA, <https://bottledwater.org/ibwa-comments-on-massachusetts-proposed-bottled-water-regulations/> (consulté le 24 février 2025)

⁴ IBWA, Code of practice, [Rule 1 Definitions](#)

⁵ Code of Massachusetts Regulations (CMR), [105 CMR 500.00](#): Good manufacturing practices for food

c) Les permis d'exploitation des sources d'eau souterraine et des usines d'embouteillage

Selon l'article 129.3 de la réglementation relative aux bonnes pratiques de fabrication, une « **source approuvée** » désigne une source d'eau, qu'il s'agisse d'une source naturelle, d'un puits artésien, d'un puits foré, d'un système municipal d'approvisionnement en eau ou de toute autre source, qui a été **inspectée et dont l'eau a été échantillonnée, analysée et jugée d'une qualité sûre et répondant aux exigences sanitaires**, conformément aux lois et réglementations fédérales et locales. La présence dans l'usine de certificats d'autorisation ou de permis en cours de validité émanant de la FDA ou des agences compétentes atteste de l'approbation de la source d'approvisionnement en eau. Les bonnes pratiques de fabrication définissent également les normes de sécurité et les conditions sanitaires des installations de production d'eau en bouteille, qui sont précisées par la réglementation propre à chaque État.

La délivrance des autorisations d'exploitation des sources d'eau souterraine et des usines d'embouteillage relève de la **compétence des États fédérés**. En règle générale, la demande d'autorisation d'exploitation de la source d'eau et de l'installation de production peut être effectuée simultanément. Il n'existe pas de procédure distincte de reconnaissance du statut d'eau minérale naturelle ou d'eau de source. Les entreprises produisant de l'eau en bouteille autorisées dans un État mais souhaitant vendre leurs produits dans un ou plusieurs autres États doivent également obtenir une autorisation de la part du ou des États concernés¹.

Dans le cadre de la **procédure d'autorisation d'une source d'eau souterraine**, les documents suivants sont généralement exigés : le formulaire de demande complété, le paiement d'une redevance, les résultats d'analyses chimiques, physiques, bactériologiques et radiologiques de chaque source d'eau et les résultats d'analyses du produit final effectuées par un laboratoire certifié par les autorités compétentes de l'État, une copie des étiquettes prévues et, s'agissant des eaux étiquetées comme « eau de source » ou « eau artésienne », des rapports hydrogéologiques indépendants permettant de vérifier la conformité à la réglementation. L'État de Géorgie précise par exemple que « *l'eau de source prélevée directement à la source ou acheminée par gravité vers un réservoir doit être vérifiée par écrit par l'autorité d'inspection de l'État ou de la municipalité où se trouve la source* »².

La réglementation de certains États prévoit des **dispositions spécifiques de protection des sources d'eau souterraine naturelle**, comme par exemple dans l'État de New York : « *Toutes les sources (spring sources) doivent, au minimum, répondre aux exigences suivantes : (1) Une paroi étanche doit entourer complètement la source [...] ; (2) Un couvercle étanche et verrouillé doit être*

¹ Voir par exemple le formulaire de demande d'autorisation de l'État de l'Illinois : <https://dph.illinois.gov/content/dam/soi/en/web/idph/forms/topics-services/food-safety/bottled-water-program/bottled-water-application-2024.pdf> (consulté le 24 février 2025)

² <https://agr.georgia.gov/bottled-water-certification> (consulté le 25 février 2025)

installé au sommet du mur d'enceinte [...] ; (4) Un fossé ou une berme doit être construit et régulièrement entretenu pour détourner les eaux de surface de la source [...] ; (5) L'eau de source ne peut être captée qu'à l'orifice naturel de la source ou par un forage adjacent à l'orifice naturel. L'eau de source captée à l'aide d'une force extérieure ou par un trou de forage [...] doit conserver les mêmes propriétés physiques, la même composition et la même qualité que l'eau qui s'écoule naturellement à la surface de la terre »¹.

Pour l'autorisation des **installations de production d'eau embouteillée**, des plans détaillés de l'installation et des plans d'analyse des risques décrivant les différentes étapes du processus de production sont habituellement soumis avant le début de la construction. Une inspection sur place est aussi réalisée avant le démarrage de l'installation².

Dans la plupart des États, **les autorisations** d'exploitation de sources d'eau embouteillée et d'usine d'embouteillage sont **délivrées pour une durée d'un an** et doivent être renouvelées à cette fréquence pour continuer à opérer. Ces autorisations peuvent être retirées ou suspendues par les autorités compétentes en cas de manquement avéré à la réglementation ou encore en cas de fraude³.

d) Les modalités de contrôle et de surveillance des sites d'exploitation

Les sources et sites d'exploitation des eaux en bouteille sont **contrôlés à trois niveaux** : par les industriels eux-mêmes en vertu de la réglementation et s'ils participent à d'éventuels programmes de certification facultatifs, par les autorités compétentes de chaque État et, éventuellement, par la FDA.

Afin de s'assurer de la conformité de l'eau en bouteille produite aux lois et réglementations applicables – en particulier au standard de qualité – le **cadre juridique fédéral** exige que l'opérateur de chaque usine réalise les contrôles suivants :

– **concernant la ou les sources d'eau**, des échantillons d'eau provenant de chaque source utilisée par l'usine doivent être prélevés et analysés par l'usine « *aussi souvent que nécessaire, mais au moins une fois par an pour les contaminants chimiques et une fois tous les quatre ans pour les contaminants radiologiques* ». En outre, l'eau provenant d'une source autre qu'un réseau public doit être échantillonnée et analysée pour les **coliformes totaux au moins une fois par semaine** (article 129.35, bonnes pratiques de fabrication)⁴ ;

¹ https://www.health.ny.gov/environmental/water/drinking/bulk_bottle/docs/subpart5_6.pdf (consulté le 26 février 2025).

² Voir par exemple la procédure dans l'État de l'Idaho : <https://www.siphidaho.org/environmental-health/bottle-water.php> (consulté le 25 février 2025).

³ Voir par exemple dans l'État du Minnesota : http://txrules.elaws.us/rule/title25_chapter229_sec.229.91 (consulté le 25 février 2025)

⁴ Des dérogations à la fréquence des tests à la source peuvent être autorisées si l'eau provient d'un système public d'eau potable conforme à la loi fédérale sur l'eau potable (Safe Drinking Water Act).

- **concernant le produit fini**, à des fins bactériologiques, prélever et analyser **au moins une fois par semaine**, pour les coliformes totaux, un échantillon représentatif d'un lot ou d'un segment d'une production continue pour chaque type d'eau potable embouteillée produite au cours d'une journée de production. Si des organismes coliformes sont détectés, des analyses complémentaires doivent être effectuées pour déterminer s'il s'agit d'*Escherichia coli* et, à des fins chimiques, physiques et radiologiques, prélever et analyser **au moins une fois par an** un échantillon représentatif d'un lot ou d'un segment d'une production continue pour chaque type d'eau potable embouteillée produite au cours d'une journée de production (article 129.80 des bonnes pratiques de fabrication).

Ces échantillons doivent être analysés selon des méthodes et par des laboratoires agréés par les autorités compétentes. Chaque usine doit tenir un registre indiquant la date de l'échantillonnage, le type de produit, le code de production et les résultats de l'analyse ; ces informations doivent être conservées pendant au moins deux ans (article 129.80 des bonnes pratiques de fabrication).

Certains États prévoient une fréquence d'échantillonnage de contrôle plus importante. Par exemple, dans l'État de New York, la fréquence des tests augmente avec le volume de production¹.

Si les résultats d'analyse d'un échantillon dépassent les limites fixées par la réglementation concernant certaines substances (standard de qualité), l'exploitant doit prélever et analyser des échantillons supplémentaires (par exemple, trois échantillons supplémentaires dans les 24 heures). Si les résultats de ces nouveaux échantillons confirment le dépassement des valeurs limites, l'infraction est confirmée. Cependant, **la législation fédérale n'impose pas explicitement à l'opérateur de signaler cette infraction à la FDA ou à l'autorité compétente**. Les infractions sont donc souvent constatées lors des programmes d'inspection de la FDA ou des États².

La FDA supervise les inspections des usines d'embouteillage. L'agence inspecte elle-même certains sites d'exploitation dans le cadre de son programme général de sécurité alimentaire et confie aux États la réalisation de certaines inspections de sites d'exploitation dans le cadre de contrats³. Les tâches d'inspection comprennent la vérification que l'eau utilisée provient d'une source approuvée, la vérification que l'étiquetage de l'eau embouteillée est conforme à la réglementation, l'inspection des zones de nettoyage et d'assainissement de l'installation, l'inspection des opérations de remplissage, capsulage et scellage des bouteilles et la vérification que les entreprises

¹ https://www.health.ny.gov/environmental/water/drinking/bulk_bottle/docs/subpart5_6.pdf (consulté le 26 février 2025).

² U.S. Government Accountability Office, *Bottled Water: FDA Safety and Consumer Protections Are Often Less Stringent Than Comparable EPA Protections for Tap Water*, 2009.

³ <https://www.fda.gov/consumers/consumer-updates/bottled-water-everywhere-keeping-it-safe> (consulté le 25 février 2025).

analysent les sources d'eau et les produits selon la fréquence prévue. En général, les inspecteurs ne prélèvent des échantillons d'eau que « pour un motif valable »¹.

La plupart des États prévoient également des **obligations de reporting** annuel, voire mensuel. À titre d'illustration, dans le Minnesota, chaque opérateur doit fournir un rapport d'exploitation mensuel indiquant notamment l'eau produite quotidiennement, les produits chimiques ajoutés quotidiennement, les opérations d'entretien de l'installation et les problèmes opérationnels détectés et résolus². Sur cette base, les autorités compétentes des États peuvent décider de réaliser des inspections sur site.

Enfin, les entreprises d'eau embouteillée peuvent **volontairement se soumettre à une certification** par l'intermédiaire de leur fédération professionnelle IBWA ou de la Fondation nationale pour l'assainissement (NSF). Le programme de certification de l'eau embouteillée de la NSF prévoit notamment des inspections annuelles inopinées de l'usine et des tests annuels approfondis des produits pour plus de 160 substances chimiques, radiologiques et microbiologiques. Les entreprises qui satisfont à toutes les exigences peuvent apposer le logo de la NSF sur leurs produits³.

Dans un rapport publié en 2009, l'organisme d'audit et d'évaluation des comptes publics du Congrès des États-Unis (*Government Accountability Office*) relevait que les usines d'eau en bouteille avaient une **faible priorité dans le cadre du programme d'inspection de la FDA**, compte tenu de l'approche fondée sur les risques de l'agence et des bons résultats de ce secteur en matière de sécurité (en moyenne, l'agence avait consacré 2,6 postes équivalents temps plein à l'inspection des usines d'eau en bouteille entre 2000 et 2008)⁴. Par ailleurs, les inspections, dont la fréquence était estimée à l'époque par l'organisme d'audit à **une inspection par usine tous les deux ou trois ans**, reposent de façon croissante sur les autorités compétentes des États⁵.

e) Les sanctions administratives et/ou judiciaires

Les eaux en bouteille non conformes contenant des substances dépassant les normes de qualité peuvent être considérées comme « **falsifiées** » (*adulterated*)⁶, ce qui constitue une infraction en vertu de la **loi fédérale sur les aliments, les médicaments et les cosmétiques** (*FDC Act*)⁷.

¹ U.S. GAO, *Ibid.*, p. 9.

² <https://www.pacodeandbulletin.gov/Display/pabull?file=/secure/pabulletin/data/vol29/29-17/689b.html&d=reduce> (consulté le 26 février 2025).

³ <https://www.nsf.org/consumer-resources/articles/bottled-water> (consulté le 26 février 2025)

⁴ U.S. GAO, *Ibid.*, p. 10.

⁵ *Ibid.*

⁶ Code of Federal regulations, Title 21, Part 165, § 165.110 *Bottled water*.

⁷ [Title 21 U.S.Code § 331](#) – Prohibited acts

Si elle constate une infraction, la FDA peut décider de **sanctions administratives** : inspections, lettres dites « sans titres » notifiant une infraction non en matière d'étiquetage ou de processus de fabrication, lettres d'avertissement, demandes de destruction volontaire ou encore rappels de produits¹. Des **poursuites civiles** (notamment en vue de saisies ou d'injonctions), **voire pénales** peuvent également être entamées². En vertu de l'article 303 du *FDC Act*, les violations pénales sont généralement traitées comme des délits, ce qui signifie qu'elles sont passibles d'une amende pouvant aller jusqu'à 1 000 dollars (960 euros) ou d'une peine d'emprisonnement de moins d'un an. Néanmoins, certaines violations peuvent constituer un crime s'il s'agit d'un deuxième délit ou d'un délit mineur commis avec « *l'intention de frauder ou d'induire en erreur* »³ et sont alors passibles d'une amende de 10 000 dollars (9 600 euros) ou d'une peine d'emprisonnement jusqu'à trois ans. Par ailleurs, en tant qu'agence exécutive, la FDA n'a pas un droit de poursuite autonome et doit se coordonner avec le ministère de la justice (DOJ)⁴.

La doctrine relève que **les poursuites pénales au titre du FDC Act sont rares** : seul 1 % des inspections conduites par la FDA déboucheraient sur des poursuites pénales. Selon le manuel de procédure de la FDA, l'agence donne généralement aux individus et aux entreprises la possibilité de se conformer volontairement à la loi avant d'engager des poursuites pénales, à condition que la violation n'entraîne pas de conséquences graves pour la santé publique⁵.

Les États peuvent également imposer des sanctions administratives en cas d'infractions aux procédures et règles d'autorisation d'exploitation (par exemple, une amende allant jusqu'à 2 000 dollars (environ 1 900 euros) ou la révocation de l'autorisation d'exploitation peuvent être décidées par l'autorité compétente de l'État de New York en cas d'infraction⁶).

f) Mesures récentes et actualité du sujet

Les recherches n'ont pas mis en évidence l'existence de projets d'évolutions législatives ou réglementaires au niveau fédéral concernant la production d'eau embouteillée.

¹ FDA, <https://www.fda.gov/food/compliance-enforcement-food> (consulté le 26 février 2025). Pour plus de détail voir le manuel de procédures : https://www.fda.gov/inspections-compliance-enforcement-and-criminal-investigations/compliance-manuals/regulatory-procedures-manual#_top (consulté le 26 février 2025).

² FDA, <https://www.fda.gov/media/71837/download> (consulté le 26 février 2025) et [Title 21 U.S. Code §332 et §333](#)

³ Congressional Research Service, [Enforcement of the Food, Drug, and Cosmetic Act: Select Legal Issues](#), 2018, p. 18.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ https://www.health.ny.gov/environmental/water/drinking/bulk_bottle/docs/subpart5_6.pdf (consulté le 26 février 2025).