



Académie de l'Eau

FAIRE DU DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT UN DROIT DE L'HOMME

Les solutions mises en œuvre en France

Henri Smets

Etude préparée en soutien du
Rapport de l'Académie de l'Eau
à la CNCDH

Mars 2011

Principales publications de l'Académie de l'Eau

dans le domaine du droit à l'eau et à l'assainissement
disponibles sur le site www.academie-eau.org

La charte sociale de l'eau (2000)

Le droit à l'eau (2002)

La solidarité pour l'eau potable (2003)

The cost of meeting the Johannesburg targets for drinking water (2003)

Pour un droit effectif à l'eau potable (2005)

Le droit à l'eau en Afrique et en Europe (2005)

*Le droit à l'eau dans les législations nationales
The right to water in national legislations (2005)*

La reconnaissance officielle du droit à l'eau en France et à l'international (2006)

La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France (2008)

De l'eau potable à un prix abordable (2009)

Le droit à l'assainissement dans les législations nationales (2010)

La mise en œuvre du droit à l'eau. Les solutions à Paris (2011)

Remerciements : L'auteur tient à exprimer toute sa gratitude pour les suggestions et observations qui lui ont été faites sur une version provisoire de ce rapport par Mme Grueau et MM. Cabouat, Chosson, Drobenko, Flicoteaux, Oliver, Payen, Richard, Steinmann, Ténrière-Buchot, Tiberghien, Wulf.

FAIRE DU DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT UN DROIT DE L'HOMME

Les solutions mises en œuvre en France

Henri Smets

Membre de l'Académie de l'Eau

Résumé :

Le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement est reconnu en France mais n'a pas encore été clairement défini au niveau international ou dans l'ordre interne. Au vu de la pratique française déjà très favorable à la mise en œuvre de ce droit, on examine si les éléments constitutifs de ce droit correspondent bien à la notion de droit de l'homme et l'on constate que certains aménagements devraient être apportés afin d'assurer une parfaite conformité du droit français relatif à l'eau potable et l'assainissement avec les exigences d'un droit de l'homme. Le rapport présente quelques suggestions d'aménagements de dispositions législatives ou réglementaires et des indicateurs chiffrés de l'état de mise en œuvre du droit à l'eau potable et à l'assainissement en France.

Summary : A critical evaluation of the implementation of the human right to drinking water and sanitation in France with suggestions concerning matters which could be improved through new legal or regulatory measures.

Académie de l'Eau

France

2011

FAIRE DU DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT UN DROIT DE L'HOMME

Les solutions mises en oeuvre en France

Introduction

Le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement a été reconnu par l'Assemblée générale des Nations unies en juillet 2010. La Résolution adoptée¹ visait à "fournir une eau potable et des services d'assainissement qui soient accessibles et abordables pour tous". La France a apporté son soutien à cette Résolution et reconnaît désormais que ce droit est un droit de l'homme. Le Président de la République a choisi de faire de ce droit l'un des quatre enjeux principaux du Forum Mondial de l'Eau à Marseille en 2012 et il a demandé que le Forum "se donne les moyens d'organiser un droit universel à l'eau et à l'assainissement".

L'objet de ce rapport est de présenter les solutions adoptées en France pour concrétiser le droit à l'eau potable et à l'assainissement et d'examiner dans quelle mesure ce droit est effectivement mis en œuvre. Dans son Étude sur "L'eau et son droit", le Conseil d'État avait fait le constat suivant :

"Même si la situation de la France est dans l'ensemble satisfaisante quant à la disponibilité en quantité et en qualité de cette ressource et quant à son prix, de nombreuses améliorations peuvent encore être apportées" (p. 9).²

Un aperçu des principales dispositions du droit à l'eau potable et à l'assainissement en France figure à l'Encadré 1.

A partir des textes internationaux définissant le droit de l'homme à l'eau en droit international et des approches françaises en matière de droit de l'eau, on a cherché à définir les principes généraux et leur déclinaison pour établir les éléments constitutifs d'un droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement. On trouve qu'un certain nombre d'obligations à charge des pouvoirs publics correspondent aussi à des droits individuels. On a étudié la mesure dans laquelle le droit à l'eau est mis en œuvre, y compris dans des circonstances particulières, car les insuffisances de mise en œuvre affectent souvent des groupes marginaux

¹ Le droit fondamental à l'eau et à l'assainissement (Résolution A/ RES/64/292) (juillet 2011). "L'Assemblée générale reconnaît que le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit fondamental, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme."

² Selon le rapporteur F. Tiberghien (*Aquae*, sept. 2010), "De sérieux problèmes se posent dans une dizaine de départements et de qualité dans plusieurs régions." "Pour mettre en œuvre chez elle le droit à l'eau, la France devrait sans tarder introduire une tarification sociale ou son équivalent pour les plus démunis et se préoccuper de l'accès à l'eau des sans-abri."

qu'il n'est pas permis d'ignorer³ (Encadré 2). Ainsi il reste encore des personnes en France qui n'ont pas véritablement accès à de l'eau potable du fait de leur éloignement des zones habitées ou conditions de vie très précaires. L'Encadré 3 montre que des millions de Français ne bénéficient pas du droit à l'eau potable et à l'assainissement mais aussi que pour près de 96 % des Français, le droit à l'eau est une réalité.

Encadré 1

LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE MISE EN OEUVRE DU DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT EN FRANCE

A) Droit d'accès à l'eau potable à un prix abordable

“ ...chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous”
(Code de l'environnement, art. L210-1).

B) Droit à une aide

“ ... toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques dans son logement (Code de l'action sociale et des familles, L115-3).

C) Droit de non-coupure

“En cas de non-paiement des factures, la fourniture d'énergie, d'eau ainsi que d'un service téléphonique restreint est maintenue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'aide”.
“Les distributeurs d'eau ne peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption, pour non-paiement des factures, de la fourniture d'eau aux personnes ou familles mentionnées au premier alinéa et bénéficiant ou ayant bénéficié, dans les douze derniers mois, d'une décision favorable d'attribution d'une aide du fonds de solidarité pour le logement. ”
“ Lorsqu'un consommateur n'a pas procédé au paiement de sa facture, ...le distributeur d'eau l'avise par courrier du délai et des conditions, définis par décret, dans lesquels la fourniture peut être réduite ou suspendue à défaut de règlement ” (CASF, L115-3).

³ L'Observation générale n° 20 “La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels” (art. 2, par. 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) clarifie la question des discriminations interdites. “Les États parties doivent donc adopter immédiatement les mesures nécessaires afin de prévenir, de réduire et d'éliminer les situations et les comportements qui génèrent ou perpétuent une discrimination concrète ou de facto. Par exemple, en garantissant que tous les individus ont accès sur un pied d'égalité à un logement suffisant, à l'eau et à l'assainissement, on contribue à mettre fin à la discrimination qui s'exerce à l'égard des femmes et des fillettes et des personnes vivant dans des établissements informels ou dans des zones rurales.”

D) Droit à l'assainissement

Selon la Charte de l'environnement annexée à la Constitution, "Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé". Selon la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la dignité doit être protégée et respectée. Le droit français et le droit communautaire contiennent de nombreuses dispositions pour concrétiser ces droits dans le domaine de l'assainissement (collecte et traitement des eaux usées).

E) Droit d'accès à l'eau et à l'assainissement dans les logements, sur le lieu de travail, dans les bâtiments scolaires, etc.

De nombreuses dispositions du droit du logement, du travail, de la santé et de l'environnement ont pour effet de donner à chacun accès à l'eau et aux toilettes.

F) Droit d'information et de participation

"Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement" (Charte de l'environnement, art. 7).

Encadré 2

LES DIFFÉRENTS GROUPES DE PERSONNES CONCERNÉES PAR L'ACCÈS À L'EAU ET À L'ASSAINISSEMENT

Pour évaluer la mise en œuvre de ce droit, il faut étudier de près comment il se concrétise pour les différentes catégories d'usagers, notamment :

- les usagers avec contrat collectif de fourniture d'eau,
- les usagers au travail, à l'école, en résidence, en prison, etc.,
- les usagers ayant des besoins particuliers (handicapés, enfants, etc.),
- les usagers démunis,
- les usagers occupant un logement sans titre,
- les usagers en déplacement, les usagers nomades et les gens du voyage,
- les usagers dans des habitats précaires (y compris les SDF),
- les usagers situés dans les DOM (5 départements) et les COM (6 territoires).

La situation en milieu urbain peut être bien supérieure à celle rencontrée en milieu périurbain ou en milieu rural et dans les zones très isolées.

Encadré 3

LES FRANCAIS SANS ACCÈS À L'EAU POTABLE OU SANS ASSAINISSEMENT

Alors que plus de 96% des personnes en France métropolitaine ont accès dans de bonnes conditions à l'eau potable et à l'assainissement, il reste un grand nombre de personnes qui éprouvent des difficultés pour les motifs suivants :

a) qualité insuffisante de l'eau distribuée

- 2.5 millions de personnes reçoivent au moins une fois dans l'année une eau qui ne répond pas aux normes sanitaires et 2 millions de personnes vivent dans des petits villages où l'eau est hors normes dans 10% des tests,
- plus de 60 000 personnes par an sont alimentées par une eau qui est officiellement déconseillée pour la boisson,

b) qualité insuffisante des logements

- 1 500 000 logements rejettent directement leurs eaux usées sans traitement,
- 150 000 logements n'ont pas accès à de l'eau courante de réseau à domicile ;
- 170 000 logements n'ont pas de toilettes intérieures ;
- 120 000 personnes vivent en dehors des cadres traditionnels (logements non décents, sans-abri, SDF),

c) prix trop élevés de l'eau au regard des ressources de l'utilisateur

- 500 000 ménages ont demandé un échéancier pour payer leurs factures d'eau,
- 500 000 ménages consacrent plus de 3% de leurs revenus à payer leur eau,

d) prix beaucoup plus élevés que la moyenne payée par certains usagers domestiques ;

- habitants de villages isolés, d'îles arides, etc. ayant à supporter des prix très élevés de l'eau par rapport à la moyenne départementale,
- ménages ayant à supporter des prix moyens de l'eau beaucoup plus élevés que les ménages standards dans la même commune.

Portée juridique du droit à l'eau potable et à l'assainissement en France

Les droits économiques et sociaux comme le droit à un niveau de vie suffisant, à l'alimentation ou au logement inscrits dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ratifié par 160 Etats sont généralement considérés par le

Conseil d'État comme par la Cour de cassation comme des "stipulations ne produisant pas d'effets directs à l'égard des particuliers". Il s'agit de dispositions invocables entre des États, mais de peu d'utilité pratique pour défendre un droit individuel devant une cour française. Cette position française est partagée par d'autres pays mais il en existe aussi qui donnent un effet direct aux traités internationaux.

Ces conclusions répétées dans de très nombreux arrêts enlèvent tout caractère d'opposabilité à de très nombreux droits économiques et sociaux devant les juridictions françaises⁴. En particulier, il en sera ainsi du droit à l'eau potable et à l'assainissement quand bien même, il aurait acquis formellement un statut égal aux autres droits économiques du Pacte.

L'absence d'effets directs est liée à l'imprécision des stipulations. Pour que le droit à l'eau potable et à l'assainissement devienne un droit opposable, il faudrait le définir de manière claire. Des dispositions de caractère programmatique ou même des dispositions qui requièrent des mesures d'application ne suffisent pas. Les obligations des acteurs français découleront du droit positif, des lois et de la jurisprudence.

Tant que les lois françaises n'incorporeront pas les dispositions nécessaires, le droit à l'eau potable et à l'assainissement restera un important objectif politique, une ligne d'action pour le Parlement et une source d'inspiration pour le Gouvernement. Sa concrétisation en droit français est une obligation pour la France au titre de l'art. 2 du Pacte mais dont la mise en oeuvre est progressive. Les Résolutions adoptées au plan mondial en 2010 sont très importantes et ouvrent la voie à des progrès incontestables (Encadré 4) mais elles resteront sans effets au plan juridique tant qu'elles n'auront pas été traduites dans des textes opposables dans l'ordre interne. Il ne suffit pas d'affirmer dans une loi que le droit à l'eau potable est un droit fondamental, il faut aussi dire qui la fournira et sous quelles conditions. Les considérations qui suivent sont orientées vers un examen critique de ce qui existe et de ce qui manque en droit français pour que le droit à l'eau potable et à l'assainissement devienne un véritable droit de l'homme et non l'illusion d'un droit sans justiciabilité effective. En ratifiant le Pacte et en soutenant ensuite les Résolutions des Nations unies, le Gouvernement français s'est engagé à prendre les mesures législatives nécessaires pour mettre en oeuvre le droit à l'eau dans son ordre interne. Il reste à passer à l'acte et compléter les dispositions législatives déjà prises pour concrétiser le droit à l'eau en France.

⁴ En 2005, la Cour de cassation a rappelé qu' "eu égard à leur contenu, les dispositions de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels du 16 décembre 1966, qui ne produisent pas d'effet direct dans l'ordre juridique interne, ne peuvent être utilement invoquées", C. Cass. com, Arrêt n° 199 (25 janvier 2005). De même le Conseil d'État (Aides, décision n° 335738, Lecture du jeudi 23 décembre 2010) "Considérant, d'une part, qu'en vertu de l'article 10 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les États parties reconnaissent qu'une protection et une assistance aussi larges que possible doivent être accordées à la famille et aux enfants ; que selon les articles 11 et 13 de la Charte sociale européenne révisée, les parties s'engagent à prendre des mesures appropriées en vue d'assurer l'exercice effectif, respectivement, du droit à la protection de la santé, et du droit à l'assistance sociale et médicale ; que ces stipulations, qui ne produisent pas d'effets directs à l'égard des particuliers, ne peuvent être utilement invoquées à l'appui de conclusions tendant à l'annulation de la décision attaquée ..."

Après avoir tenté de définir le contenu du droit à l'eau potable et à l'assainissement, on examine les éléments constitutifs de ce droit dans l'ordre interne (section B) et les mesures supplémentaires à prendre dans le contexte international (section C). Ces analyses aboutissent à mettre en avant des propositions d'amendements législatifs et réglementaires (Annexe 3).

Encadré 4

SELON L'EXPERTE INDÉPENDANTE LE DROIT À L'EAU EST UN DROIT OPPOSABLE

*In a historic meeting of the Human Rights Council, the UN affirmed by consensus that the right to water and sanitation is derived from the right to an adequate standard of living, which is contained in several international human rights treaties. According to the UN Independent Expert on human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque, "this means that for the UN, the right to water and sanitation, is contained in existing human rights treaties and is therefore **legally binding**". She added that "this landmark decision has the potential to change the lives of the billions of human beings who still lack access to water and sanitation."*

On 28 July 2010, the General Assembly took a first critical step by recognising this fundamental right. However, that resolution did not specify that the right entailed legally binding obligations. The Human Rights Council – the main UN body competent in the area of human rights – in a resolution tabled by the Governments of Germany and Spain, with support from dozens of countries, has closed this gap by clarifying the foundation for recognition of the right and the legal standards which apply.

"I wholeheartedly welcome this resolution from the Human Rights Council, which signals a global agreement that access to water and sanitation are no longer matters of charity," Ms. de Albuquerque said. "The right to water and sanitation is a human right, equal to all other human rights, which implies that it is justiciable and enforceable. Hence from today onwards we have an even greater responsibility to concentrate all our efforts in the implementation and full realisation of this essential right."

Communiqué de presse du 1^{er} octobre 2010 du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme.

NB : L'opinion défendue par l'Experte indépendante sur la justiciabilité du droit à l'eau ne s'applique pas nécessairement devant les tribunaux français, mais pourrait trouver son application devant la Cour européenne des droits de l'homme.

A) DÉFINITIONS

Comme expliqué par la Ministre de l'écologie (juin 2010), le droit à l'eau potable et à l'assainissement, c'est "permettre à chacun de disposer sur son lieu de vie d'une eau potable et de l'évacuation des ses eaux usées".

A.1) Droit à l'eau potable

Bien que l'on traite de ce sujet depuis longtemps, il n'existe pas de définitions de la portée du droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement en droit international positif, ni même dans des résolutions adoptées par les Etats. Tout le monde néanmoins s'accorde pour considérer que le droit à l'eau potable porte sur une quantité d'eau limitée qui est nécessaire pour satisfaire des besoins fondamentaux de l'homme (métabolisme, hygiène, etc.) et que cette quantité d'eau quand elle est usée et les excréta de l'homme relèvent au minimum du droit à l'assainissement.

Selon l'Observation générale n°15⁵, "Le droit à l'eau consiste en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques⁶ de chacun. Une quantité adéquate d'eau salubre est nécessaire pour prévenir la mortalité due à la déshydratation et pour réduire le risque de transmission de maladies d'origine hydrique ainsi que pour la consommation, la cuisine et l'hygiène personnelle et domestique."

En France, depuis la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 (LEMA, art. L210-1 du Code de l'environnement), le droit de l'homme à l'eau potable porte sur un volume d'eau nécessaire pour les usages essentiels (alimentation et hygiène) de personnes physiques. L'eau pour des usages non essentiels, pour les animaux domestiques et pour l'agriculture de subsistance ne font pas partie des usages protégés par cette loi.

A.2) Droit à l'assainissement

La définition du droit à l'assainissement fait défaut en droit international car ni les États, ni les experts n'ont adopté une définition de ce concept entouré de mystères et de gêne. En particulier, il manque une Observation générale ou son équivalent sur ce sujet. En revanche,

⁵ Observation générale n° 15 "Le droit à l'eau" (adoptée en novembre 2002 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels). Voir extrait à l'annexe 4. Ce Comité est chargé de suivre la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Composé d'experts, il donne des interprétations des droits du Pacte qui sont unanimement considérées comme étant de grande valeur mais qui ne s'imposent pas pour autant aux États signataires. Le par. 34 de l'Observation générale N°15 a causé des difficultés : " En fonction des ressources dont ils disposent, les États devraient faciliter l'exercice du droit à l'eau dans les autres pays, par exemple en fournissant des ressources en eau et une aide financière et technique, et apporter l'assistance nécessaire. " Certains États n'estiment pas qu'ils doivent exporter de l'eau ou fournir une aide pour l'accès à l'eau dans les pays en développement.

⁶Nous nous référons à l'eau potable car en France chacun a bien évidemment accès à l'eau des puits sur sa propriété, à l'eau des sources et des rivières et nous ne traitons pas des usages non domestiques de l'eau. Les usages personnels et domestiques décrivent les usages effectués.

au plan régional européen, l'assainissement est défini dans le Protocole Eau et Santé⁷ que de nombreux Etats ont ratifié.

Selon le Conseil européen du droit de l'environnement (CEDE), l'assainissement concerne "la collecte, le transport, le traitement, l'élimination ou la réutilisation des eaux usées ménagères (eaux grises et eaux-vannes), des autres eaux souillées et des excréta humains (solides et liquides)".⁸ L'assainissement porte sur l'ensemble des effluents qui ont vocation à être collectés dans les égouts ; il concerne notamment sur le traitement des excréta⁹ (toilettes sèches ou humides) mais n'est pas limité à cet aspect. Associé à l'eau dans l'expression "droit à l'eau potable et à l'assainissement", il couvre au minimum la collecte et le traitement de toutes les eaux usées résultant de la fourniture d'eau potable ; en revanche, il ne couvre pas la collecte et le traitement des ordures ménagères (déchets solides) bien qu'en droit interne, il est fréquent d'inclure la collecte des ordures ménagères comme étant une partie de l'assainissement.

L'assainissement ne se limite pas à la mise à disposition de toilettes ou de latrines ou au choix du lieu de défécation. Ainsi, un ménage dont les eaux grises se déversent dans un fossé le long de la maison ou dans un ruisseau au voisinage n'a pas accès à un assainissement approprié même si les toilettes dans sa maison sont "appropriées" et reliées à une fosse septique.

L'assainissement est l'objet de droits individuels et de droits collectifs, l'objectif étant d'assurer une bonne protection de la santé de l'homme (risques liés à l'eau insalubre) et de l'environnement (risques liés à un cadre de vie altéré). L'assainissement destiné à la protection du milieu dépasse le cadre du droit de l'homme à l'assainissement qui est à vocation anthropocentrique.

⁷ Selon ce Protocole, l'assainissement désigne "la collecte, le transport, le traitement et l'élimination ou la réutilisation des excréta humains ou des eaux usées ménagères au moyen de systèmes collectifs ou d'installations desservant un seul foyer ou une seule entreprise".

⁸ Ce texte a été proposé au Conseil des droits de l'homme par le Conseil européen du droit de l'environnement en 2010 afin de contribuer au débat sur ce sujet non résolu (document A/HRC/15/NGO/1, publié dans *Env. Pol. Law*, Vol.40/5, p.258 (2010) et dans *Revue juridique de l'environnement*, N°4, p.769 (2010).

⁹ Nous ne soutenons pas la définition proposée par l'Experte indépendante Mme C. de Albuquerque "que l'assainissement peut être défini comme étant un système de collecte, de transport, de traitement et d'évacuation ou de réutilisation des excréments humains, auxquels sont associés les dispositifs d'hygiène connexes" car cette définition ne met pas assez en évidence les volumes importants d'eaux "grises" (salles de bain, cuisines, lavage de la vaisselle, du linge, etc.) dénuées d'excréments. Par ailleurs, le texte français de cette définition n'est pas une traduction fidèle du texte anglais. En droit communautaire, les eaux usées des ménages sont produites "par le métabolisme humain et les activités ménagères". Les deux sujets sont traités sur un pied d'égalité sans mettre l'accent uniquement sur les excréments. La référence à la notion d'excreta au lieu d'excrément correspond à la pratique moderne en physiologie. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels où siègent des experts (E/C.12/2010/1) a repris cette définition de façon incomplète et n'a pas dissipé le flou qui entoure le mot assainissement. Le texte diffusé semble indiquer qu'il ne traite que des excréments. Il ne contient pas de référence aux eaux grises ou aux égouts.

B) LES PRINCIPES DU DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT

Une définition du droit à l'eau potable et à l'assainissement en termes généraux risque de manquer de spécificité d'autant plus qu'il n'existe pas de définitions satisfaisantes de ce droit dans l'ordre juridique interne. Aussi a-t-il été nécessaire dans ce rapport de décomposer ce droit en ses éléments constitutifs en vue d'en faire une évaluation critique. Les principes retenus au regard de la tradition et des besoins français sont résumés dans l'Encadré 5.

B.1) Un droit de l'homme

Le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'homme protégé par la loi. Il concerne la mise à disposition d'eau potable à des fins domestiques et la protection contre les atteintes à la santé de l'homme, à sa dignité et à l'environnement qui peuvent survenir lors de l'évacuation de cette eau et des excréta humains.

Ce principe fondamental contient une définition de sa portée. Il vise l'homme, son hygiène, son métabolisme et ses excréta et écarte les atteintes liées aux eaux non domestiques ou aux déchets solides en général.

Justification en droit français

Le Conseil des droits de l'homme dans une Résolution de septembre 2010¹⁰ à laquelle la France s'est expressément associée "affirme que le droit fondamental (en anglais : human right) à l'eau potable et à l'assainissement découle du droit à un niveau de vie suffisant et qu'il est inextricablement lié au droit au meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint, ainsi qu'au droit à la vie et à la dignité".

Le Porte-parole du Ministère des affaires étrangères et européennes dans une déclaration du 4 octobre 2010 a déclaré :

"La France salue l'adoption par consensus, le 30 septembre dernier d'une résolution sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement qu'elle a coparrainée. Le droit à l'eau potable et à l'assainissement avait été reconnu comme un droit de l'Homme par les Nations unies. La résolution du Conseil des droits de l'Homme ancre notamment le droit à l'eau et à l'assainissement au droit à un niveau de vie digne et adéquat. La France souhaite ...avancer plus avant sur la concrétisation de ce droit universel à l'eau potable et à l'assainissement,"

¹⁰ Conseil des droits de l'homme : Résolution " Les droits de l'homme et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement " adoptée sans vote (A/HRC/15/L.14) (24 septembre 2010).

"Le Conseil des droits de l'homme affirme que le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement découle du droit à un niveau de vie suffisant et qu'il est inextricablement lié au droit au meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint, ainsi qu'au droit à la vie et à la dignité". On notera en particulier que la France était initiateur de cette résolution. Aussi est-il inconcevable que la France rejette l'interprétation de l'art. 11 que le droit à l'eau est couvert par cet article 11.

En juin 2010, la Secrétaire d'Etat Chantal Jouano avait déclaré : *“Comme l'a rappelé le Président de la République, le droit d'accès à l'eau et à l'assainissement est un droit humain fondamental”*.

Comme la France a ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels où figure le droit à un niveau suffisant (art. 11), le droit à l'eau potable et à l'assainissement qui ne figure pas explicitement dans le Pacte est devenu en France un droit économique et social protégé par le Pacte au même titre que le droit à l'alimentation.¹¹ Au vu de l'unanimité régnante, on voit mal le Ministère des Affaires étrangères ou un tribunal¹² contester l'interprétation du Conseil des droits de l'homme que le droit à l'eau fait partie des droits protégés par l'art. 11 du Pacte.¹³ L'Experte indépendante défend la même analyse de la situation juridique concernant le droit à l'eau (Encadré 5).

S'il ne fait plus aucun doute que le droit à l'eau potable et à l'assainissement est considéré en France comme un droit de l'homme¹⁴, il reste à en définir précisément le contenu et le concrétiser car les textes internationaux adoptés par des États sur ce sujet donnent très peu de détails, ce qui entraîne en France l'absence d'application directe.

Pour mettre en œuvre ce droit, les pouvoirs publics ont créé des cadres juridiques et institutionnels et adopté des stratégies et plans d'action concernant l'eau potable et l'assainissement. Ils ont mis en place des services publics de distribution d'eau et d'assainissement. Les usagers qui connaissent les autorités responsables, peuvent entamer, le cas échéant, un recours en cas d'insuffisances.

¹¹ Par ailleurs, la France a voté en faveur de la Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies qui “reconnait que le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit fondamental, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme”. L'avis de l'Experte indépendante Mme C. de Albuquerque après le vote de l'Assemblée générale a été : “the fact that the right to water and sanitation was recognized, demonstrates that the General Assembly, instead of creating a new right rather formally acknowledged its existence. Hence the existing human rights framework, in particular the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, fully applies in this context.”

¹² En France, le juge administratif ou judiciaire est compétent pour interpréter les traités. Il sollicite l'avis du Ministère des Affaires étrangères à titre d'information mais n'est pas lié par cette interprétation.

¹³ Le même raisonnement ne vaut pas pour le Royaume-Uni qui a contesté en permanence la création de ce nouveau droit, du moins pour ce qui concerne l'assainissement. La France est l'un des initiateurs de la Résolution du Conseil des droits de l'homme.

¹⁴ On notera l'analyse du Secrétaire d'Etat B. Apparu (Sénat, 20/1/2011) : “Par ailleurs, si le droit à l'eau n'a, en France, le rang de principe ou d'objectif à valeur constitutionnelle que de manière indirecte, c'est-à-dire par l'intermédiaire du droit au logement et du droit à la protection de la santé publique, l'article 1er de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, dite loi LEMA, adoptée en 2006, a consacré un droit d'accès à l'eau potable pour « chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, [...] dans des conditions économiquement acceptables par tous ». Il est incontestable qu'il manque en France un texte général comme celui relatif au logement. On pourrait affirmer que “la possibilité pour chaque personne de disposer d'une quantité suffisante d'eau potable est un objectif de valeur constitutionnel”. On pourrait énoncer “le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent” (cf. loi du 22 juin 1982) ou encore « Garantir le droit à l'eau potable et à l'assainissement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation » (cf. loi du 31 mai 1990). On pourrait préciser : “L'eau fait partie du patrimoine de la Nation et relève du patrimoine commun de l'humanité” pour compléter l'art. 210-1 du C.env. On pourrait aussi affirmer comme en Wallonie : “Toute personne a le droit de disposer d'une eau potable de qualité en quantité suffisante pour son alimentation, ses besoins domestiques et sa santé.”

Encadré 5

LES PRINCIPES CONSTITUTIFS DU DROIT DE L'HOMME À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT

Le droit à l'eau potable et à l'assainissement

Le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'homme protégé par la loi. Il concerne la mise à disposition d'eau potable à des fins domestiques et la protection contre les atteintes à la santé de l'homme, à sa dignité et à l'environnement qui peuvent survenir lors de l'évacuation de cette eau et des excréta humains.

- a) Chaque personne a droit à bénéficier à titre prioritaire d'eau potable en quantité suffisante pour ses besoins essentiels quelles que soient ses ressources financières et les conditions de son logement.*
- b) Chaque personne a droit à ce que l'eau distribuée par les réseaux de distribution soit de qualité potable et, en l'absence de réseaux, à ce que les sources traditionnelles soient effectivement protégées pour permettre une alimentation de l'homme en eau potable.*
- c) Chaque personne a droit à bénéficier de mesures de protection de son cadre de vie contre la pollution provenant des effluents domestiques .*

Distribution d'eau potable

1 . Chaque personne résidant dans une zone agglomérée a droit à la mise en place d'un réseau de distribution d'eau potable proche de son domicile, le droit de s'y brancher à ses frais et de disposer en permanence d'eau potable sous condition de contribuer aux dépenses liées à la fourniture des services de distribution d'eau potable et d'assainissement.

2. Lorsque la distribution d'eau potable est interrompue involontairement, les habitants ont droit à bénéficier d'une distribution de secours mise en place par la municipalité et le distributeur et, si nécessaire, de toilettes temporaires. Lorsque la distribution est interrompue par le distributeur, celui-ci doit en informer les usagers en temps utile.

Assainissement collectif ou individuel

3. Chaque personne résidant dans une zone agglomérée a droit à la mise en place d'un réseau d'égouts public proche de son domicile, le droit de s'y brancher à ses frais, le droit d'y déverser ses eaux usées et le droit à un traitement de ses eaux usées selon les normes sanitaires et environnementales en vigueur.

4. Dans les zones sans assainissement collectif, toute personne a le droit à une surveillance par les pouvoirs publics des assainissements individuels dans son voisinage pour s'assurer qu'ils respectent les normes sanitaires et environnementales en vigueur.

Besoins particuliers de certaines catégories d'usagers

5. Chaque personne a droit à disposer en permanence d'eau potable et à accéder à des toilettes garantissant l'hygiène, l'intimité et la dignité de la personne dans son logement ainsi que sur le lieu du travail, dans les écoles, les hôpitaux, les maisons de retraite, les prisons, les hôtels, les campings, les lieux de réunion et au cours des manifestations culturelles, sportives ou commerciales, etc.

6. Chaque personne a droit à utiliser en cas de besoin les points d'eau potable et les toilettes publiques mis en place par la municipalité. Les aires d'accueil des gens du voyage doivent être équipées d'une alimentation en eau potable et de toilettes en bon état de marche.

7. Les personnes telles que les handicapés et les enfants, qui nécessitent pour des raisons physiques des mesures particulières pour leur permettre d'accéder aux points d'eau ou aux toilettes, ont droit à ce que de telles mesures soient prises en leur faveur.

Refus de distribution d'eau potable

8. La distribution publique d'eau potable peut être refusée dans les cas de constructions particulièrement isolées. Toutefois, nul ne peut être privé d'une quantité d'eau potable suffisante pour satisfaire ses besoins essentiels.

Gestion des services de distribution d'eau potable et d'assainissement

9. Chaque usager a droit à recevoir une information transparente concernant les services de distribution d'eau potable et d'assainissement afin d'être en mesure de participer de manière effective aux décisions importantes les concernant.

10. Chaque personne a le droit de savoir si son habitation se trouve ou non dans une zone devant être desservie par un réseau de distribution d'eau potable et dans une zone devant être desservie par un réseau d'assainissement collectif.

11. Les usagers ont droit à ce que les services de distribution d'eau potable et d'assainissement soient gérés de manière rationnelle en fonction de l'intérêt général et que leur prix soit étroitement contrôlé par les pouvoirs publics et fixé à un niveau équitable qui garantisse la continuité et la durabilité de ces services. Chaque usager a droit pour satisfaire ses besoins essentiels à bénéficier de mesures qui rendent ces services abordables.

12. Les usagers en zone rurale ont droit à bénéficier de subventions particulières pour ces services afin d'en réduire le prix à un niveau compatible avec celui en vigueur dans les villes.

Les principes de base du droit à l'eau potable et à l'assainissement sont les principes d'accès à une eau de qualité (principes a et b ci-dessous) et de protection du cadre de vie (principe c) énoncés ci-après.

Situation en France :

En France, il existe un corps de lois important, une jurisprudence abondante et de très nombreux services publics de l'eau et de l'assainissement. Des recours sur la base du droit interne sont possibles en cas de manquement au droit à l'eau potable et à l'assainissement. Ainsi, en Bretagne, les tribunaux ont condamné le distributeur pour avoir distribué une eau trop riche en nitrates et l'État pour n'être pas intervenu (Affaire des porcheries de Guingamp).

Pour faciliter les relations entre les distributeurs d'eau et les abonnés, les Entreprises de l'eau et l'Association des maires de France ont nommé en 2010, un médiateur de l'eau pour favoriser le règlement amiable des litiges avec les consommateurs dans le secteur des services de l'eau potable et de l'assainissement. Cette initiative a eu des résultats très positifs puisque les avis du médiateur ont été suivis dans la très grande majorité des cas¹⁵ et qu'en un an, 300 contentieux ont pu être évités par des procédures rapides et gratuites.

B.2) Trois principes de base

B.2.1) Accès à l'eau

a) Chaque personne a droit à bénéficier à titre prioritaire d'eau potable en quantité suffisante pour ses besoins essentiels quelles que soient ses ressources financières et les conditions de son logement.

Définition :

La quantité suffisante pour les besoins essentiels dans le contexte français peut être estimée à un minimum de 30 m³/ an par personne pour la consommation d'eau au domicile du fait de l'usage généralisé d'eau courante et des salles de bain et de toilettes humides. Une quantité de 15 m³/ an (41 l/jour) serait très certainement considérée en France comme insuffisante pour une vie dans la dignité.¹⁶

Exceptions :

Aucune. La priorité pour les usages domestiques sur les autres usages est absolue. Il est interdit de priver une personne d'eau potable du fait des risques pour sa santé et du respect incontournable du droit à la vie. Ceci s'applique en tous lieux et en toutes circonstances. Nul ne peut être privé d'eau potable pour des raisons de pauvreté car la France, selon la

¹⁵ Voir Rapport annuel du médiateur de l'eau, 2011.

¹⁶ L'eau pour les usages alimentaires représente 7% de la consommation domestique, pour l'hygiène corporelle, 35%, pour le lave-vaisselle et le lave-linge, 25%, pour les toilettes, 20% et pour le lavage des sols, la voiture et le jardin, 13%.

Constitution de 1958, est une république sociale et que, selon le Préambule de 1946 : “Tout être humain qui se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.” Le droit à bénéficier d'eau potable (principe a ci-dessus) est complété par le principe que le prix de l'eau doit être équitable et abordable (principe 11 ci-dessous, section B.3.7). Dans certains cas, l'eau potable est gratuite (bornes-fontaines publiques) (Encadré 9).

Modalités :

Les municipalités ont la compétence pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement collectif. Elles devraient être en mesure de fournir 100 m³ d'eau potable par habitant et par an pour les divers usages non agricoles. La consommation moyenne française d'eau potable est de 65 m³ par habitant dont environ 50 m³/an par habitant pour des usages domestiques. En cas de conflit d'usage, les usages personnels et domestiques (y compris pour les hôpitaux, les lieux de vie, etc.) ont la priorité sur tous les autres usages, notamment sur l'élevage, l'agriculture, l'industrie et le tourisme.

Situation en France :

Très bonne. Pas de problèmes de pénurie d'eau potable pour les usages domestiques. En été, des restrictions sont imposées pour des usages non prioritaires tels que l'irrigation dans une partie de la France (53 départements au 10/9/2010, 32 au 15/10/2010). Difficultés isolées (qualité de l'eau et tarifs parfois inabordables, voir section B.3.7 ci-dessous). Les investissements dans les services de l'eau et de l'assainissement sont globalement satisfaisants mais devront être poursuivis.

Indicateurs :

Quantité d'eau potable distribuée et facturée : 65 m³/hab./an dont 50 m³/hab./an pour des usages domestiques à domicile.

Base juridique :

Code de l'env. L210-1 et L211-1-II. Circulaire du 4 juillet 2005 sur la gestion de la ressource en eau en période de sécheresse.

B.2.2) Qualité de l'eau

Principe :

b) Chaque personne a droit à ce que l'eau distribuée par les réseaux de distribution soit de qualité potable et, en l'absence de réseaux, à ce que les sources traditionnelles soient effectivement protégées pour permettre une alimentation de l'homme en eau potable.

Définition :

L'eau est considérée comme de qualité potable (salubre et propre, “safe and clean”) si elle est buvable sans danger et sans déplaisir et si elle répond aux normes européennes et françaises. Ainsi, les eaux contenant plus de 50 mg/l de nitrates ne répondent pas aux normes et sont déconseillées à certaines catégories d'usagers. Les sources d'eau “améliorées” dont traitent les

statistiques mondiales fournissent généralement une eau qui n'est pas potable et qui est parfois même dangereuse pour les consommateurs.

Modalités :

La qualité de l'eau pour l'alimentation de la population doit être contrôlée au sortir des robinets pour consommation humaine. Au cas où l'eau distribuée ne répond pas aux normes, la population doit en être informée et des restrictions d'usage sont parfois conseillées. La distribution d'eau est arrêtée dès qu'un dépassement présente des risques avérés pour la santé. Les pouvoirs publics doivent intervenir pour que l'eau distribuée redevienne potable sans délai excessif.

Les habitants non desservis devraient avoir droit à bénéficier des sources d'eau potable municipales et d'une bonne protection de leurs sources traditionnelles contre la pollution (puits, sources, etc.). Chaque captage d'eau alimentant la population doit être protégé (création de périmètres de protection des captages contre les pollutions accidentelles et de zones protégées d'alimentation des captages pour éviter les pollutions diffuses).

Situation en France :

Les lois en matière de protection de la qualité de l'eau ont été prises et mises en œuvre. L'eau distribuée dans les réseaux de plus de 50 000 habitants répond presque toujours aux normes (99.9% des cas). Les cas de maladies hydriques sont très rares.¹⁷ En 2006, 4% des prélèvements de contrôle se sont révélés non conformes aux critères bactériologiques. En 2008, 5 millions de personnes ont été temporairement alimentées avec de l'eau dépassant les normes en matière de pesticides et 61 000 personnes ont de ce fait été invitées à restreindre leur consommation (principalement en Seine-et-Marne¹⁸ et en Eure-et-Loir).

La qualité de l'eau varie selon la taille des unités de distribution. En 2006, 78% des prélèvements non conformes concernaient les unités de moins de 500 habitants desservant 2.1 millions d'habitants. Dans les unités de distribution de moins de 500 habitants, l'eau n'est pas conforme dans 10% des cas, particulièrement en montagne.¹⁹ Dans certaines régions, les

¹⁷ Certaines épidémies de gastro-entérites sont causées par l'eau distribuée. En 2001, dans la Saône-et-Loire, il y a eu 400 cas de gastro-entérite et en 2003 dans l'Ain 800 cas. En octobre 2010, l'eau de onze villages du Pas-de-Calais a été interdite à la consommation, même bouillie, du fait d'une pollution par entérocoques.

En 6 mois, en 2008, il y a eu 15 interdictions de consommation d'eau de réseau en France (Wikipedia, Eau du robinet).

¹⁸ En 2009, en Seine-et-Marne, 30 000 habitants étaient concernés par des restrictions d'usage liées à des dépassements de normes. 157 communes (141 400 habitants) bénéficiaient de dérogations.

¹⁹ Selon le rapport "Propositions pour un deuxième plan national santé-environnement (pnse2) 2009 - 2013", "en ce qui concerne la qualité micro-biologique, le taux de conformité est de 98.2 % pour les unités de distribution (udi) de plus de 10 000 habitants et de 71.3 % pour les udi de moins de 500 habitants." Les traitements complémentaires des eaux pour potabilisation du fait de la présence de nitrates et de pesticides s'élèveraient à un milliard par an

pesticides et les nitrates affectent la qualité de l'eau potable.²⁰ En Seine-et-Marne, en 2009, 157 communes distribuent de l'eau non conforme et des restrictions d'usage sont imposées dans 42 communes. En Corse, en 2004-2006, 17% de la population a consommé une eau qui n'était pas de bonne qualité bactériologique (9% qualité insuffisante, 6% de mauvaise qualité et 2% (6 000 habitants) de très mauvaise qualité). Le premier Plan national environnement santé (2004) a introduit l'objectif de diminuer par deux le pourcentage de la population alimentée par une eau non potable. (NB : en 2003, 5.2% de la population recevait une eau non conforme d'un point de vue bactériologique et 9% de la population d'un point de vue de pesticides). A l'outremer, notamment en Guyane, un certain retard est observé (Tableau 1).

Sur les 30 000 captages en fonctionnement en 2009, 66% des volumes d'eau provient de captages protégés, mais il reste un tiers de la population qui a accès à de l'eau de captages non protégés. L'objectif officiel de 100 % de captages protégés en 2010 n'a pas été atteint. Près de 15 000 captages restent à protéger. Les 507 captages les plus menacés devront être protégés contre les pollutions diffuses à titre prioritaire en 2012. En 2009, en Guadeloupe, sur 63 captages protégeables, trois font l'objet des protections réglementaires et 26 captages sont en cours de régularisation administrative. En Guyane²¹, certaines populations autochtones sont obligées de consommer une eau polluée par du méthyl-mercure (orpaillage).

Indicateurs :

96% de prélèvements de contrôle conformes aux critères bactériologiques.

Base juridique :

CSP L.1321-1 et ss et CSP R.1321-1 et ss, décret N°2001-1220 du 20 déc. 2001, Arr. 11/1/2007. Directive 98/83/CE du 3 nov. 1998. Plan National Environnement Santé PNES 2004 (loi N° 2004-806). Pour la C. Cass. (3e ch.civ.10/2/1999), ne pas révéler à l'acheteur que l'eau du puits attenant à une habitation vendue est non potable est une dissimulation malhonnête. Pour la protection des puits, voir CEDH, affaire Zander c./Suède (N°1482/88).

²⁰Le Rapport 2010 sur l'environnement en France signale que 9% des stations de cours d'eau présentent en 2007 des concentrations moyennes supérieures à 50 mg/l de nitrates. Il en est de même pour les nappes de 7 secteurs sur 182 secteurs hydrographiques. 4% des points d'eau souterraine et 17% des points de cours d'eau ont des taux de pesticides au delà du seuil de 0.5 microgr/l. Un intérêt croissant est porté aux micropolluants spécifiques et aux perturbateurs endocriniens.

²¹ Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) dans un Avis présenté par M. Paul de Viguierie en 2009 signale que "15 % de la population (de Guyane), selon l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), n'a pas accès à l'eau potable". Le SDAGE de 2000 souligne les difficultés de traitement de l'eau en milieu rural et dans les villages, où les résultats bactériologiques sont jugés souvent non conformes. Cet avis rappelle que les diarrhées infectieuses liées à l'eau sont la deuxième cause de décès parmi les maladies infectieuses après le Syndrome de l'immuno-déficience acquise (SIDA). L'accès à l'eau potable sur certaines zones du territoire guyanais apparaît comme un véritable enjeu de santé publique. Deux agglomérations de Guyane sont par ailleurs concernées par le contentieux relatif à la non-conformité des stations d'épuration aux normes fixées par la directive européenne sur les eaux résiduaires. Enfin, l'orpaillage clandestin entraîne des rejets dans les rivières, le mercure, également présent naturellement dans le sol, se concentrant ensuite dans la chaîne alimentaire. En 2005, le Ministre de l'écologie écrivait : " la région Guyane continue à accuser un retard important, notamment en matière de production et d'adduction d'eau potable".

B.2.3) Assainissement

Principe :

c) Chaque personne a droit à bénéficier de mesures de protection de son cadre de vie contre la pollution provenant des effluents domestiques .

Exceptions :

Aucune. Le manque d'assainissement met en danger la vie humaine et porte atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement.

Modalités :

Les municipalités sont tenues de prendre les mesures nécessaires à la protection de la salubrité publique et de lutter contre les incivilités (défécation à l'extérieur, déjections canines, etc.). Elles créent, le cas échéant, des toilettes publiques et des aires pour déjections canines. Elles surveillent les assainissements individuels (services publics d'assainissement non-collectif, SPANC).

Situation en France :

Satisfaisante mais pourrait être améliorée, surtout dans les zones rurales où ont lieu de nombreux rejets sans traitement. Les SPANC sont en cours de création. Pour la mise aux normes des stations d'épuration de plus de 10 000 eq. hab., les travaux ont commencé ou sont terminés partout sauf en Corse (Ajaccio et Bastia).

Indicateur :

Proportion des rejets sans traitement : 5% des logements.

Proportion de municipalités assurant une surveillance des ANC : 85% ont un SPANC (voir B.3.4)

Bases juridiques :

CGCT L2212-2 ("prévenir et faire cesser... les pollutions de toute nature"), L2224-10 ("contrôle des assainissements individuels"). C. Pénal, R. 632-1. La Charte de l'environnement reconnaît pour toute personne le "droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé" et l'obligation de "prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement". Dispositions obligatoires d'assainissement dans le droit communautaire (DERU, 91/271/CEE) et dans le Protocole Eau et Santé.

B.3) Les douze principes dérivés

B.3.1) Distribution d'eau potable

Principe ("droit au branchement"):

1. Chaque personne résidant dans une zone agglomérée a droit à la mise en place d'un réseau de distribution d'eau potable proche de son domicile, le droit de s'y brancher à ses frais et de disposer en permanence d'eau potable sous condition de contribuer de manière appropriée aux dépenses liées à la fourniture des services de distribution d'eau potable et

d'assainissement.

Modalités :

La création de réseaux de distribution est une nécessité dans les zones agglomérées. Aucun seuil n'a été fixé pour définir le nombre d'habitations ou la densité justifiant la création d'un réseau. Les petites municipalités sont libres de créer ou non un réseau de distribution. Les frais de branchement sont à charge de l'utilisateur qui doit aussi payer un abonnement et une redevance (égalité d'accès au service public). Les frais d'extension de réseau sont à charge des municipalités pour les habitations existantes. Les usagers sont libres de se brancher au réseau dans leur voisinage; un refus de branchement ou d'alimentation en eau ne peut leur être opposés que dans des cas particuliers (voir principe 9 ci-dessous).

Situation en France :

Presque toutes les municipalités possèdent un réseau de distribution d'eau potable dont la qualité de service est jugée bonne; seule une centaine de petites municipalités sur 36 793 n'ont pas de réseau (la création d'un réseau n'est pas une obligation légale). Les travaux d'équipement des zones rurales en réseaux de distribution d'eau ne sont pas terminés car certains réseaux doivent encore être agrandis.

Moins de 1% de la population n'est pas branché à un réseau d'alimentation en eau (NB : certaines personnes refusent de se brancher au réseau et utilisent de l'eau de puits ou de source). En 2010, il pourrait subsister 150 000 logements sans branchement au réseau sur un total de 30 millions de logements. Le branchement à un réseau aux frais de l'utilisateur est très rarement refusé par les pouvoirs publics (exceptions : les caravanes sur un terrain non constructible).

Indicateurs :

Municipalités sans réseau de distribution : moins de 3 pour mille (100/36 500).

Logements sans eau courante : moins de 1% (150 000).

Base juridique :

Compétence : CGCT L 2224-7-1. Voir réponse à la Question écrite n° 22327 de M. Jean Louis Masson, JO Sénat du 23/03/2006. Code urb. L332-6. Cour Administrative d'Appel de Nancy, N° 01NC01169, Commune de Y (4 août 2005) : "aucune disposition légale ou réglementaire n'imposait à la Commune de Y... de procéder au raccordement des habitations implantées en dehors des zones urbanisées de la commune au réseau existant au coeur du village". Carrefour Sénat, 1^{er} mai 2005.

B.3.2) Fourniture des services en cas d'urgence

Principe :

2. Lorsque la distribution d'eau potable est interrompue involontairement, les habitants ont droit à bénéficier d'une distribution de secours mise en place par la municipalité et le distributeur et, si nécessaire, de toilettes temporaires. Lorsque la distribution est interrompue par le distributeur, celui-ci doit en informer les usagers en temps utile.

Modalités :

Le distributeur doit élaborer des plans d'intervention en cas d'urgence (pollution accidentelle, rupture de canalisation, inondation, perte de réseau électrique, sécheresse, éclatement des canalisations dû au gel, etc.). Des stocks d'eau en cas de secours doivent être constitués et utilisés pour faire face aux besoins en cas de situation d'urgence. Les coûts de la fourniture de l'eau de secours (distribution de bouteilles, alimentation par camion-citerne, etc.) sont pris en charge par les distributeurs et les pouvoirs publics (fonds d'urgence, crédits spéciaux à disposition des préfets). Des unités mobiles de traitement des eaux sont parfois mises à disposition par le distributeur.

Situation en France :

Bonne. Les quantités d'eau potable à fournir aux usagers domestiques en cas de pénurie (en cas de sécheresse ou après un accident ou une catastrophe naturelle) ou en cas d'inondation ne sont pas inscrites dans un texte obligatoire. Un décret pourrait préciser la quantité d'eau potable à fournir (par exemple 1.5 l par personne et par jour pour la boisson et de l'eau en plus pour l'alimentation et l'hygiène²²) et clarifier qui prend en charge le coût de la distribution d'eau potable de substitution lorsque l'eau disponible n'est pas buvable et a fortiori lorsque la distribution est interrompue pendant plusieurs jours²³.

Indicateur :

Nombre d'interruptions de service non programmées : 3 par an pour 1000 abonnés.

Base juridique :

CGCT L.2212-2. Loi N°2004-811, Décret N°2007-49, Décret N°2007-1400. Code de la santé, R.1321-23. Code de l'env. R. 211-66. Circulaire du 27 septembre 1988.

B.3.3) Assainissement collectif. Égouts et stations d'épuration

Principe ("droit à l'égout") :

3. Chaque personne résidant dans une zone agglomérée a droit à obtenir la mise en place d'un réseau d'égouts public proche de son domicile, le droit de s'y brancher à ses frais, le droit d'y déverser ses eaux usées et le droit à un traitement de ses eaux usées selon les normes sanitaires et environnementales en vigueur.

Modalités :

Les municipalités doivent établir un schéma d'assainissement collectif comprenant, avant la fin de l'année 2013, un descriptif détaillé des ouvrages de collecte et de transport des eaux usées. En outre, ils doivent définir les zones d'assainissement collectif et les zones sans assainissement collectif compte tenu des coûts de l'assainissement. À l'intérieur des zones d'assainissement collectif, les municipalités sont tenues d'assurer la collecte des eaux usées domestiques, le stockage, l'épuration et le rejet ou la réutilisation de l'ensemble des eaux

²² En Hongrie, la norme est de 30 l par jour et par personne au delà de 24 h de coupure.

²³ En 2007, en Angleterre (Gloucestershire), 340 000 habitants ont été privés de distribution d'eau pendant jusqu'à 16 jours à la suite de fortes pluies.

collectées. Des installations de traitement des eaux usées sont construites dès que la densité des constructions et d'activités polluantes le justifie. Au-delà de 2 000 équivalents-habitants (agglomération d'assainissement), le traitement des eaux usées dans une station d'épuration s'impose avant rejet. En deçà de 2000 équivalents-habitants, il faut néanmoins mettre en place un traitement approprié. Aucun débranchement aux égouts pour motif d'impayés n'est prévu.

Situation en France :

Le raccordement des immeubles aux égouts est une obligation lorsque les égouts existent. La collecte des eaux usées est effectuée dans 81% des logements (24.8 millions d'habitations dans 23 6000 communes). 79% de la population bénéficie d'un traitement secondaire ou tertiaire des eaux usées. Un nombre important de stations d'épuration (moins de 10 000 eq. hab.) ne respectent pas encore les normes européennes et devront faire l'objet d'importants travaux.²⁴ En Guyane, 39% de la population est raccordée à un réseau d'assainissement collectif et 21% ne dispose d'aucun système d'assainissement.

Aucune date limite n'est fixée pour délimiter les zones d'assainissement collectif. En 2004, 44% des communes n'avaient pas effectué leur zonage, principalement des petites communes situées dans le Nord-Est de la France. En 2009, 94% des communes en Saône-et-Loire avaient leur zonage d'assainissement. En principe, le permis de construire devrait être refusé si la commune n'assume pas ses obligations en matière d'assainissement.

Indicateur :

Proportion de la population avec branchement à l'égout : 81.4%

Base juridique :

Compétence obligatoire des municipalités : CGCT L 2224-8 et L 2224-10. Arrêté du 22 juin 2007 relatif à la collecte, au transport et au traitement des eaux usées. C.C.H., art. L111-5. C. Santé, art. L 1331. Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (Grenelle 2), Art. 161. Directive 91/271/CEE (DERU). C. urb. L 421-6 (permis de construire).

B. 3.4) Assainissement individuel

Principe :

4. Dans les zones sans assainissement collectif, toute personne a le droit à une surveillance par les pouvoirs publics des assainissements individuels dans son voisinage pour s'assurer qu'ils respectent les normes sanitaires en vigueur.

Modalités :

Les municipalités doivent adopter un schéma d'assainissement indiquant les zones à assainissement collectif et les zones sans assainissement collectif. En l'absence d'un système d'assainissement collectif, toute personne doit effectuer l'assainissement individuel de ses

²⁴ Sur 146 stations d'épuration identifiées en 2006 comme nécessitant des travaux de mise aux normes, il subsiste 22 à mettre aux normes en 2011 et 2 ultérieurement. En février 2011, les travaux pour Ajaccio et Bastia n'ont toujours pas commencé. Rapport d'évaluation du Grenelle de l'Environnement, oct. 2010.

effluents. Les assainissements individuels doivent être contrôlés par les SPANC créés par les municipalités. Le prix de ces contrôles est à charge des propriétaires d'ANC qui peuvent se voir imposer l'obligation d'engager des dépenses importantes de mise aux normes.

Les personnes démunies qui doivent procéder à la mise aux normes de leur assainissement individuel (en cas de risque avéré) devraient avoir accès à des subventions car le coût de ces mesures est parfois très élevé (plus de 3 000 €) au regard de leurs ressources propres.²⁵ Des aides de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) sont en principe disponibles pour les ménages démunis. Le SPANC a la possibilité de faire prendre en charge une partie des dépenses par le budget général de la commune pendant les cinq premiers exercices budgétaires suivant la création du SPANC (dérogation à l'art. L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, introduite par la loi de finances n° 2008-1425 du 27 décembre 2008) sans condition de taille de la collectivité. Il peut également bénéficier de subventions des agences de bassin et transférer sa compétence à un établissement public intercommunal permettant généralement de faire des économies d'échelle. Les Agences ont fourni plus de 100 M€ d'aides pour les ANC pendant 2007-2012 et pourraient, le cas échéant, prolonger leur période d'intervention au delà de 2012.

Un système de subventions plus important que celui qui existe actuellement²⁶ sera sans doute nécessaire afin d'aider les ménages démunis à financer les travaux obligatoires concernant leur assainissement individuel²⁷.

Situation en France :

13 000 communes rurales sur 36 664 regroupant 3.3 millions d'habitants ne bénéficient pas d'un réseau de collecte des eaux usées. 84% de ces communes sont peu peuplées (moins de 400 habitants) et ont beaucoup d'habitants avec des revenus très limités. En 2004, 5 millions de ménages (16% de la population dont une partie dans les communes sans réseau de collecte) ont un assainissement individuel. 2.4% de la population bénéficie de la collecte des eaux usées mais sans traitement et 2.4% ne bénéficie ni de la collecte, ni du traitement et sont en infraction). Des travaux importants seront nécessaires pour l'assainissement individuel d'1.5 million d'habitations là où il fait défaut (pour moitié, dans des communes de moins de 1000 habitants). 1.1 M de logements rejettent toujours leurs eaux usées directement dans la nature. Dans une vingtaine de départements, plus de 10 % des

²⁵ Les élus se plaignent de l'absence d'aides pour les travaux sur des ANC. Voir notamment les interventions du Sénateur Doligé en 2005 et du député Le Fur en 2004. Voir aussi la réponse à la question écrite n° 06044 de M. Jean-Paul Fournier, sénateur (UMP) du Gard. JO Sénat du 30 décembre 2010 .

²⁶ Le volume des aides par habitant pour des assainissements collectifs ou des assainissements individuels devraient être similaires si l'on ne veut pas défavoriser les ruraux par rapport aux urbains. Ceci devrait aboutir à renforcer les aides pour les assainissements individuels en France car les investissements en assainissement collectif ont été et sont toujours très subventionnés. Au Japon, par exemple, les johkasou (assainissement moderne en milieu rural) bénéficient d'une aide de 40%.

²⁷ Le CESE "préconise tout d'abord qu'elles (installations d'assainissement individuel)" puissent faire l'objet d'un crédit d'impôt spécifique. Il réaffirme également le besoin d'une égalité de traitement, au regard des subventions, entre les deux systèmes d'assainissement."

logements rejettent leurs effluents sans traitement.²⁸ En 2008, 5.3 M de logements sont sans raccordement à l'assainissement collectif. Sur un million d'installations individuelles contrôlées en 2008, 51% étaient non conformes. 85% des logements non raccordés sont contrôlés par des SPANC (27 700 communes). Ainsi, en Saône-et-Loire, en 2009, des SPANC ont été créés dans 87% des communes. L'intention est de contrôler toutes les installations individuelles avant 2012 et de résorber le retard en assainissement individuel avant 2015.

Indicateur :

Proportion de la population avec assainissement individuel : 16% (19% selon FP2E).

Base juridique :

Oblig. ass. indiv. : CSP L1331. Contrôle : CGCT L 2224-10. Coût excessif : CGCT R 2224-7.

Tableau 1

CONFORT DES LOGEMENTS EN FRANCE MÉTROPOLITAINE ET DANS LES DOM

<i>Logements (%)</i>	<i>France métrop.</i>	<i>Martinique</i>	<i>Guadeloupe</i>	<i>Guyane</i>
<i>Sans eau courante</i>	0.4	1	1.2	8.6
<i>Avec eau courante mais</i>				
<i>Sans douche /bain</i>	0.5	2.4	3.6	21.5
<i>Sans WC intérieur</i>	1	2	2.6	21.7
<i>Sans eau, WC ou douche/bain</i>	3*	6.5 dans les DOM		
<i>Avec tout à l'égout</i>	84	42.8	37.3	37.3
<i>% pop. avec 40% rev.médian (2001)</i>	3	10	21	34

Notes : * 353 000 logements en 2006 dont 270 000 sans WC intérieur.

a) Selon JMP 2010, le taux de branchement à l'eau potable en 2000 en Guyane est de 79% et à l'assainissement collectif de 78%. On notera la discordance avec les chiffres officiels.

b) A Mayotte, en 2007, 25% des logements n'ont pas l'eau potable sur place. 30% des logements ont tout le confort dans le logement, 34% ont la douche ou les toilettes à l'extérieur, 27% n'ont pas de toilettes et 8% pas de douche. L'assainissement est très en retard.

²⁸ La proportion des logements sans traitement des eaux usées est de 1.5% dans le bassin Seine-Normandie et atteint 12.1% dans le bassin Rhin-Meuse. Les régions de Corse (23%), de Guyane (20.2 %) et de Lorraine (20%) ont le plus grand retard. Sur 1.44 million d'habitations sans traitement en France, 447 000 sont dans le bassin RMC. En 1950, seulement 5% des logements français disposaient d'installations sanitaires et de toilettes à l'intérieur des logements.

Encadré 4

LES CONDITIONS DE LOGEMENT DES MÉNAGES DÉMUNIS

En 2008, en France métropolitaine, 4.37 M de personnes (1.93 M de ménages) sont sous le niveau de 50% du revenu médian (7.1%). Le nombre total de personnes bénéficiaires de la Couverture mutuelle universelle complémentaire (CMUC, gratuite) du fait de leur état de précarité est de 4.2 M. En 2005, la répartition géographique des taux de couverture par la CMUC révèle des inégalités importantes. Le taux varie de 1 à 4 selon les départements : pour les Bouches-du-Rhône et la Seine-Saint-Denis, il atteint 12.2 % alors qu'il est de 3.2 % en Haute-Savoie. Un million de personnes reçoivent l'allocation RMI/RSA socle.

Selon la dernière étude de l'INSEE (Pierrette Briant et Nathalie Donzeau : "Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles. La situation dans les années 2000"), INSEE Première, N° 1330 (janvier 2011), 1 million de ménages (2.5 millions de personnes) en France métropolitaine déclarent avoir des difficultés à régler leurs dépenses de logement ou être en situation d'impayés. 170 000 logements n'ont pas de WC intérieur et 180 000 pas de salle de bain/douche (Enquête de 2006)²⁹.

Par ailleurs, l'accès à l'eau pose problème pour 445 000 personnes. Il s'agit de 110 000 personnes vivant dans des habitats mobiles (gens du voyage, forains) et 85 000 personnes vivant dans des habitations de fortune (3/4 dans des mobil homes et des cabanes). 117 000 personnes vivent dans des hôtels ou chez des particuliers et 100 000 personnes vivent dans des dispositifs d'accueil. Plus de 33 000 personnes seraient à la rue.

La diversité des situations individuelles requiert une diversité de solutions. Plus de 1.2 millions de personnes ne vivent pas en habitat traditionnel.

B.3.5) Besoins particuliers de certaines catégories d'usagers

i) Eau et toilettes dans les bâtiments

Principe ("droit au robinet et droit aux toilettes") :

5. Chaque personne a droit à disposer en permanence d'eau potable et à accéder à des toilettes garantissant l'hygiène, l'intimité et la dignité de la personne dans son logement ainsi que sur le lieu du travail, dans les écoles, les hôpitaux, les maisons de retraite, les prisons, les hôtels, les campings, les lieux de réunion et au cours des manifestations culturelles, sportives ou commerciales, etc.

²⁹ Selon Eurostat, le nombre de logements sans baignoire et sans douche en France est passé de 1% en 2004 à 0.6% en 2009. Le nombre de logements sans toilettes individuelles intérieures est passé de 1.1% à 0.8%.

- Eau courante (le “droit au robinet”)

Modalités :

La quantité minimale d'eau potable nécessaire dans un logement pour mener une vie digne peut être estimée à environ 30 m³ par an par personne. Dans les autres lieux, les quantités nécessaires sont plus faibles (eau de boisson, lave-mains, toilettes, etc.). Les fontaines d'eau potable et les toilettes sont obligatoires sur le lieu du travail. Chaque personne branchée à un réseau a droit à recevoir l'eau de manière continue (7j/7, 24h/24) et à une pression raisonnable.

Situation en France :

Très bonne. 22 millions de branchements. Les logements sans eau courante sont très rares (1% en France, mais 3% à Paris). Si un logement loué est sans eau courante, le locataire a un droit de recours contre le propriétaire (logement indécent). Les bâtiments publics ont tous une distribution d'eau potable. Il n'y a pas d'obligation de fournir une fontaine pour l'eau de boisson dans les écoles. En Guyane, 12.8% de la population n'a pas accès à des réseaux d'eau potable.

Indicateur :

Près de 100 % (Tableau 1 et Encadré 6). Proportion très élevée de logements avec eau courante et toilettes. Les logements sans eau courante ont généralement de l'eau au voisinage immédiat (sur le palier ou dans la cour). En revanche, beaucoup de caravanes et, en général, les cabanes sont sans branchement.

Base juridique :

Logem. CCH R 111-3 et 111-8 à 12, Code urb. R 111-2 et ss, Décret N°2002-120, C. Cass. 3° Ch. civ. 15 déc. 2004, Règl. sanit. dépt., C. Travail : R.232.

- Installations sanitaires (le “droit aux toilettes”)

Modalités

Les installations sanitaires (toilettes) sont nécessaires pour protéger la santé publique et la dignité humaine, elles doivent respecter les exigences en matière d'hygiène, être entretenues et disponibles en nombre suffisant dans les lieux où elles sont particulièrement nécessaires compte tenu des besoins des différentes catégories d'usagers. Les toilettes doivent être équipées pour un usage normal (papier, lave-mains, poubelle, etc.) quel que soit le genre de l'utilisateur. Les populations vulnérables, notamment les communautés vivant dans des zones urbaines dégradées (bidonville) et les gens du voyage devraient avoir accès à des toilettes publiques proches de leur lieu de vie. Des difficultés subsistent avec les sans papiers.

Situation en France :

La France est bien équipée en toilettes qui sont désormais mieux entretenues. Plus de 1% des logements n'avaient pas de toilettes intérieures au logement en 2006 et utilisaient des toilettes communes ou extérieures. Les logements sans toilettes intérieures sont considérés

Encadré 7

LE DROIT À L'EAU POTABLE ET À DES TOILETTES DANS LES LOGEMENTS EST GARANTI PAR LE DROIT EUROPÉEN DEPUIS 2005

Le Comité européen des droits sociaux, dans sa décision en date du 7 décembre 2005 sur le bien fondé de la Réclamation n° 27/2004 “ Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Italie”, a précisé la portée du droit au logement tel que garanti par la Charte Sociale européenne révisé dans son art. 31.1 “En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant”. Selon ce Comité, un logement doit contenir à la fois l'eau et des installations sanitaires. (“L'article 31.1 garantit l'accès à un logement d'un niveau suffisant, ce qui signifie un logement salubre (c'est-à-dire disposant de tous les éléments de confort essentiels : eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité) ; présentant des structures saines ; non surpeuplé ; et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux).

Le Comité européen des droits sociaux (CEDS) “statue en droit sur la conformité des situations nationales avec la Charte sociale européenne révisée” qui est un traité ratifié par 30 États européens. Dans le cadre du système de rapports nationaux, il adopte des conclusions et dans le cadre de la procédure de réclamations collectives, il adopte des décisions. Selon les conclusions de 2003 relatives à la France (p.235) et à d'autres pays : “Le Comité estime qu'aux fins de l'article 31.1, les Parties doivent définir en droit la notion de logement d'un niveau suffisant. Le Comité entend par « logement d'un niveau suffisant » un logement salubre, c-à-d. un logement qui dispose de tous les éléments de confort essentiels (eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité, etc.).”

Dans l'affaire en question le Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe a pris note de la décision du CEDS (REC(2005)4) et “recommandé que, dans la conception, la mise en œuvre et le suivi de leurs politiques du logement, les gouvernements des États membres soient guidés par les principes énoncés dans l'Annexe à la présente Recommandation, notamment :

“49. Les normes juridiques applicables aux services publics – eau, électricité, nettoyage de la voie publique, systèmes d'égouts, ramassage des ordures, etc. – devraient également s'appliquer aux quartiers et terrains de stationnement roms”.

comme indécents et doivent être mis en conformité avant d'être loués. En 2002, 7% des ménages à bas revenus n'avaient pas tout le confort sanitaire à comparer à 2.5% pour l'ensemble de la population. Aucune école ne manque de toilettes. Les toilettes sur le lieu du travail et dans les écoles sont généralement séparées par genre. Néanmoins, dans les écoles primaires, il n'y a pas de blocs sanitaires séparés pour les filles et les garçons dans 30% des cas.

Des efforts d'entretien restent à faire pour les toilettes dans certaines écoles (plaintes des élèves) et certains lieux de rétention/prisons (condamnations répétées par les tribunaux pour traitement indigne des prisonniers).

Indicateurs :

Logements sans toilettes intérieures au logement : 1% des logements (les toilettes sont extérieures). Écoles sans toilettes : aucune

Bases juridiques :

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (droit à la dignité). Ch. crim. C. Cass. 30/5/06 (logement indigne). Loi SRU du 13 déc. 2000. Art. 187. Décret N°2002-120 du 30 janvier 2002 (logem. décent). Décret N°2001-569 du 29 juin 2001 (aires). Le débranchement de l'alimentation en eau entraîne la suppression de l'accès aux toilettes, mesure incompatible avec le respect de la dignité humaine. Il existe de nombreuses dispositions légales ou réglementaires instaurant un droit à des toilettes dans divers lieux privés ou publics mais aucune sur la création obligatoire de toilettes publiques dans les espaces publics.

ii) Points d'eau potable publics et toilettes publiques

Principe :

6. Chaque personne a droit à utiliser en cas de besoin les points d'eau potable et les toilettes publiques mis en place par la municipalité. Les aires d'accueil des gens du voyage doivent être équipées d'une alimentation en eau potable et de toilettes en bon état de marche.

Modalités:

Les municipalités n'ont pas d'obligations juridiques concernant la fourniture d'eau de boisson, sauf en cas d'urgence au titre de "pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours". Il en est de même pour faciliter l'accès à des toilettes publiques qui relèvent de la "salubrité publique". Néanmoins, beaucoup de municipalité mettent à disposition de la population et, en particulier, des personnes qui n'ont pas l'accès à l'eau du réseau, au moins un point d'alimentation en eau potable pour assurer la distribution d'eau sans délai d'attente excessif pendant toute l'année. Les points d'eau municipaux (bornes-fontaines ou sources communales) devraient être aisément accessibles et être en mesure de fournir aux usagers qui le souhaitent 40 l d'eau potable par jour et par personne . Le besoin de légiférer en la matière est mis en avant par le Conseil d'État (Annexe 2). Alors qu'il existe dans les rues des villes des toilettes mobiles pour les travailleurs du bâtiment, il y a très peu de toilettes publiques, pas même dans les zones de marché ou de rassemblement ou dans les jardins publics. Cette anomalie mériterait d'être corrigée pour rendre les villes plus agréables.

Situation en France :

Plus de 85 000 personnes en France vivent en habitat de fortune (cabane, camping, mobil home). Les points d'eau publics sont une tradition dans les municipalités anciennes (fontaines, sources, puits et lavoirs municipaux datant parfois du Moyen-âge) mais manquent dans les nouveaux quartiers. Certaines villes comme Paris sont déjà bien équipées en points d'eau et toilettes. L'obligation éventuelle de créer des toilettes publiques entretenues ne semble envisageable que pour des villes de plus de 5 000 habitants avec réseau d'égout. A Paris, des maraudes sont organisées pour fournir de l'eau en bouteille et des mesures spéciales sont prévues pour l'alimentation en eau des squats. L'accès gratuit aux bains douches et aux équipements de lavage est parfois organisé par les municipalités ou les associations caritatives.

Les obligations relatives à l'alimentation en eau et sanitaires des aires d'accueil des gens du voyage ne sont que très partiellement satisfaites (ce qui constitue une négation d'un droit inscrit dans la loi depuis plus de 10 ans). Cette carence aboutit à des situations déplorables au plan sanitaire. La CLCV comme ATD Quart Monde demandent des améliorations de la situation ³⁰; les propositions du Comité National de l'Eau sont attendues.

Indicateurs :

Proportion de municipalités avec points d'eau. Non disponible. Proportion de municipalités avec toilettes publiques. Non disponible.

Proportion des aires d'accueil équipées en conformité avec le règlement : environ 50%. Fin 2009, 27 034 places d'aires d'accueil ont fait l'objet d'un financement (65% des 41 589 places prescrites) mais seulement 19 936 places sont aménagées (48%). Parmi les gens du voyage, 86 612 personnes ne peuvent accéder à une place dans une aire d'accueil aménagée.

Base juridique :

Pour les aires d'accueil, voir loi Besson N°90-449 du 31 mai 1990 et subventions (Loi N°2000-614). Décret N° 2001-569 du 29 juillet 2001 (eau et sanitaires) et décret N°2007-690 du 3 mai 2007 (eau).

iii) Configuration des équipements sanitaires

Principe :

7. Les personnes telles que les handicapés et les enfants, qui nécessitent pour des raisons physiques des mesures particulières pour leur permettre d'accéder aux points d'eau ou aux toilettes, ont droit à ce que de telles mesures soient prises en leur faveur.

Modalités :

Des points d'eau et des lavabos à faible hauteur doivent être prévus pour les enfants des écoles. Les toilettes doivent répondre aux besoins des usagers des deux sexes (seau et lave-mains) et également aux besoins des handicapés (espace suffisant pour déplacer le fauteuil

³⁰Pierre Saglio, ATD Quart Monde France et Alain Chosson, CLCV : *Transformation des modes de vie, des comportements et de la consommation*, Rapport remis à Valérie Létard, Secrétaire d'État (janvier 2010).

roulant, barres d'appui, etc.).

Situation en France :

Mal connue. À Paris, les points d'eau modernes et les toilettes publiques récentes répondent à ces nouvelles exigences et sont gratuits. Depuis 2007, toutes les toilettes publiques nouvelles en France doivent être accessibles aux handicapés ; en 2015, il en sera de même pour toutes les toilettes publiques, y compris les anciennes.

Indicateurs :

Non disponible. Il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine.

Bases juridiques :

Pour les handicapés : Décret N°94-86 du 26 janvier 1994. Loi N°2005-102. Arrêté du 17 mai 2006. Convention relative aux droits des personnes handicapées (2006).

B.3.6) Refus de distribution d'eau potable

La question de savoir si l'on peut refuser l'accès à l'eau, par exemple en refusant le branchement d'un logement au réseau d'eau ou son alimentation en eau, se pose de façon plus aiguë du fait que le droit à l'eau est devenu un droit de l'homme, c.-à-d. un droit universel.

Deux approches s'affrontent : pour les uns, l'eau peut être coupée si le contrat n'est pas respecté (par exemple pour non-paiement des factures d'eau) ou refusée si le bâtiment n'est pas en conformité avec la loi (prescription d'urbanisme non respectées) ou si l'occupation du sol ou du bâtiment n'est pas régulière (squats, bidonvilles, etc.). Pour d'autres, la privation d'eau n'est pas permise car il s'agit d'une atteinte aux droits de l'homme, d'une atteinte à la dignité, d'une mise en danger de la santé, etc. Les tribunaux ont été souvent défavorables aux coupures d'eau à l'initiative des distributeurs lorsqu'il s'agissait de protéger les intérêts des distributeurs mais ont soutenu les refus de branchement lorsqu'il s'agissait de protéger les prescriptions d'urbanisme, le cadre de vie ou l'environnement. La jurisprudence en cette matière n'est pas uniforme.³¹ Dans plusieurs pays, l'eau ne peut pas être coupée à titre de mesure de rétorsion.

Désormais, la question de l'accès à l'eau doit être réexaminée puisque le droit à l'eau est devenu un droit de l'homme et qu'en principe, les préoccupations au titre des "droits de l'homme" émanant de traités doivent prévaloir sur des dispositions du droit des contrats et du

³¹ Le député Pierre Moscovici (Question N° : 16618, JO, 12/02/2008 adressée à Mme la ministre du logement et de la ville) signale que la jurisprudence des tribunaux administratifs sur les demandes d'annulation formulées par les préfets à l'encontre des arrêtés anti-coupures varie sur le territoire : "Ainsi, si le tribunal administratif de Melun a validé le 16 mars 2007 l'arrêté municipal « anti-coupures » du maire de Champigny-sur-Marne, la Cour administrative d'appel de Lyon a pour sa part soutenu la demande du préfet du Rhône en août 2007 (alors que le tribunal administratif de Lyon l'avait dans un premier temps rejetée). Il souligne que la variation de la jurisprudence administrative vis-à-vis des arrêtés municipaux « anti-coupures » cause deux problèmes majeurs : d'une part, elle est source d'incertitude juridique ; d'autre part, elle ne permet pas une application uniforme du droit sur le territoire, et génère ainsi des inégalités de traitement entre les ménages de revenus modestes. C'est pourquoi il lui demande de combler cette lacune, par la loi ou par le règlement, dans un sens favorable aux familles à revenus modestes."

Encadré 8

POSITION DU HAUT COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME SUR LES INTERRUPTIONS VOLONTAIRES DE SERVICE

Pendant longtemps, les impayés entraînaient l'interruption de la fourniture d'eau pour non-respect du contrat signé. Si l'accès à l'eau relève des droits de l'homme, la perspective change car le droit contractuel ne prévaut plus nécessairement sur les droits de l'homme. Sur la base d'une étude de droit comparé (4/HRC/6/3, 2007), le Haut-commissariat aux droits de l'homme a conclu en faveur d'un approvisionnement minimal obligatoire : "Si les obligations relevant des droits de l'homme en matière d'eau potable et d'assainissement n'interdisent pas les interruptions de service, elles exigent des États qu'ils respectent les principes convenus d'équité des procédures, qu'ils prennent en considération la capacité de paiement des intéressés et qu'ils ne privent pas la personne incapable de payer d'un approvisionnement minimal. Le volume d'eau potable fourni peut donc être réduit, mais la coupure complète peut n'être autorisée que si l'intéressé a accès à une autre source pour se procurer le volume minimal d'eau nécessaire à la prévention des maladies. On peut présumer sans grand risque qu'il est interdit de ne plus approvisionner des institutions qui desservent des groupes vulnérables (écoles, hôpitaux, camps de réfugiés)".

Une interruption de fourniture d'eau a pour effet que la personne ne dispose plus de toilettes dans son logement, ne peut plus se laver, ni boire, ni préparer ses repas. Un pareil traitement est une atteinte à la dignité de l'homme et s'apparente à un traitement dégradant.

droit de l'urbanisme (Encadré 8). On ne peut refuser à un sans-papiers le droit à l'éducation, ni le droit à des soins de santé en cas d'urgence. De même, on ne devrait pas laisser quiconque sans eau potable, ni l'obliger à déféquer dans un coin discret (acte illégal) en rendant impossible l'utilisation de ses propres toilettes. En revanche, les usagers doivent payer au moins en partie l'eau potable consommée.

Principe :

8. La distribution publique d'eau potable peut être refusée dans les cas de constructions particulièrement isolées. Toutefois, nul ne peut être privé d'une quantité d'eau potable suffisante pour satisfaire ses besoins essentiels .

Ce texte vise les impayés, les bâtiments isolés et les constructions illégales que nous traiterons successivement.

i) Interruption volontaire de l'alimentation en eau d'usagers démunis ayant des impayés

Modalités :

La loi n'autorise pas le propriétaire, le bailleur ou le syndic de copropriété à interrompre la distribution d'eau pour faire pression sur le locataire ou l'occupant en situation d'impayés de loyer ou de charges. Il n'en est pas de même pour le distributeur qui est autorisé, après information de l'utilisateur, à lui "couper l'eau" s'il n'est pas payé ses factures. L'utilisateur en situation d'impayés doit être prévenu par le distributeur du risque de coupure qu'il encourt, des délais de paiement qu'il peut obtenir et des aides qu'il peut solliciter. Seuls les bénéficiaires du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) sont à l'abri des coupures pour impayés. Les autres personnes démunies dans un état de précarité similaire peuvent être coupés même si c'est rarement le cas grâce à la compréhension des maires, des distributeurs et l'action des organismes sociaux. Pour les abonnés qui ne sont pas en situation de précarité, le distributeur n'a pas de raison d'hésiter à couper l'eau mais en s'étant assuré que l'abonné est bien au courant de la situation.

Situation en France :

Il y a très peu d'impayés d'eau (0.7% du CA en moyenne dont environ 0.1% lié à des questions de précarité). Dans certaines municipalités, le taux d'impayés atteint 10% ce qui dénote une situation anormale (chômage, absence de suivi des impayés, prix élevé). Les débranchements de plus de 24 h dans des logements habités par des personnes démunies sont rares du fait des mécanismes sociaux mis en place pour éviter ces désagréments (au plus 2 000 coupures de plus de 24 h par an, mais aucune à Paris). Les distributeurs d'eau (délégataires, régies, mairies) sont peu favorables aux coupures d'eau mais doivent les pratiquer dans certains cas. La jurisprudence des tribunaux est généralement défavorable aux coupures³² et les médias, notamment la TV, est friande des actions "intempestives" des distributeurs. Des limitations aux possibilités de coupures peuvent être introduites dans le contrat de délégation ou le règlement de service (par exemple, contact direct préalable avec l'abonné, autorisation préalable du maire, vérification de l'état de non-précarité).

En principe, il n'y a pas de débranchement pour les ménages avec des enfants de moins d'un an ou des personnes dépendantes, ni le vendredi ou la veille d'un jour de fêtes. Ces limitations aux débranchements introduites dans une convention en 2000 n'ont pas été inscrites ensuite dans un texte obligatoire. L'objectif est que le rebranchement au réseau après paiement de la dette soit effectif dans les 24 h du paiement des factures d'eau impayées.

La loi a beaucoup évolué au cours des dernières années puisqu'elle interdit désormais les interruptions dans le cas de plus de 375 000 ménages bénéficiaires des Fonds de solidarité

³² Dans une Ordonnance de référé du 12 mai 1995 (N° 1492/95) (Union fédérale des consommateurs d'Avignon c/ Société avignonnaise des eaux), le Tribunal de Grande Instance d'Avignon a estimé que la cessation de fourniture d'eau est une "privation d'un élément essentiel à la vie d'une famille de six personnes dont quatre enfants". En cas de coupure d'eau pour non-paiement, l'utilisateur peut assigner le distributeur devant le TGI sur la base de l'art. 808 NCPC (dommage imminent ou risque de dommage imminent) car le manque d'eau conduit à un manque d'hygiène, de salubrité et de sécurité (voir aussi l'art. 223-1 du code pénal "mise en danger d'autrui"). Dans un arrêt du 23 décembre 2000 (Agence des foyers et résidence hôtelières privées), le Conseil d'Etat reconnaît que l'interruption de l'alimentation en eau constitue un danger imminent pour la santé publique (150 occupants du foyer en instance d'expulsion).

pour le logement (FSL) établis au niveau départemental.³³ Toutefois, des interruptions sont toujours permises pour des personnes titulaires de minima sociaux dans une situation analogue de précarité (1.14 millions de titulaires du RMI sur les 3.3 millions d'allocataires de minima sociaux en 2008) ou même pour des personnes qui reçoivent une aide des Centres communaux d'action sociale (CCAS). Cette différence de traitement entre ménages pauvres qui peuvent être débranchés en cas d'impayés et ceux qui ne peuvent pas être débranchés paraît peu compatible avec la reconnaissance du droit de l'homme à l'eau potable. De plus, un département sur quatre n'a toujours pas mis en oeuvre le volet eau des FSL prévu par la loi.

Évaluation :

L'Assemblée nationale a refusé d'abolir les coupures d'eau pour toutes les personnes démunies.³⁴ La situation actuelle est insatisfaisante d'un point de vue des droits de l'homme car des personnes sans revenus peuvent perdre l'accès à l'eau en cas d'impayés du fait d'une décision du distributeur prise sans intervention d'une personne ou autorité extérieure et sans possibilité d'appel. Cette possibilité devrait être mieux encadrée, ce qui est parfaitement envisageable puisque l'interdiction des coupures d'eau est déjà en vigueur dans plusieurs pays.

Avant de couper l'eau, le distributeur pourrait demander l'accord d'un tribunal sauf s'il peut établir que l'usager domestique n'est pas en situation de précarité ou s'il existe une source d'eau potable alternative à moins de 200 m ou si le local est inhabité ou constitue une résidence secondaire. La coupure dans le cas des usagers non-domestiques devrait être maintenue hormis pour les institutions où séjournent des personnes (habitats collectifs). Dans le cas d'immeubles collectifs, la coupure d'eau devrait être soumise à un tribunal car il est difficile de traiter de la même manière les usagers qui ne peuvent pas payer et ceux qui ne veulent pas payer ou de couper l'eau des occupants victimes d'un syndic ou bailleur défaillant.³⁵

Le débranchement de l'eau aboutit souvent à une situation de non-respect de la dignité de la personne humaine, principe à valeur constitutionnelle (impossibilité d'utiliser les

³³ Voir Henri Smets : *La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France*, Éditions Johanet, Paris, 2008. Les estimations actuelles sont de 500 000 ménages nécessitant des étalement de paiement des dépenses d'eau.

³⁴ Voir notamment la proposition de loi n°2011 (2005). Jean-Pierre Kucheida : Rapport n° 2289 sur la proposition de loi (n° 2011) de Jean-Pierre Kucheida, créant une couverture énergétique universelle pour les personnes défavorisées, Assemblée nationale, mai 2005. J.C. Sandrier : Proposition de loi N° 2145 relative au droit à vivre dans la dignité, Assemblée nationale, mars 2005. Jean-Claude Sandrier : Rapport n°2152 sur la proposition de loi (n° 2145) de Jean-Claude Sandrier et plusieurs de ses collègues, relative au droit à vivre dans la dignité, Ass. nat., mars 2005. André Gérin : Proposition de loi tendant à abolir les coupures d'eau, d'électricité et de gaz et à mettre en place un dispositif de solidarité énergie-eau, Ass. nat., N°423, novembre 2007.

³⁵ Rudy Salles : Proposition de loi visant à obliger les services publics de distribution d'eau à saisir le juge des référés avant de procéder à une coupure d'eau d'un immeuble dont la facture de consommation est restée impayée. Assemblée nationale, N°2569, le 13 septembre 2000. Voir aussi le projet de loi sur l'eau, adopté en première lecture en 2002 et abandonné.

toilettes et de se laver). Il conviendrait d'utiliser de préférence les mesures telles que saisies sur salaire ou saisies de véhicule pour faire pression sur les mauvais payeurs comme le ferait un créancier ordinaire et de réserver les coupures d'eau à des situations exceptionnelles, par exemple, en présence d'une fuite ou d'une défaillance d'entreprise.

En cas d'impayés, le distributeur d'eau devrait être autorisé à réduire le débit ou la pression de l'eau. Cette mesure pratiquée depuis longtemps (Barneville-Carteret, Nantes, Mont-de-Marsan, Lyon, etc.³⁶) est devenue illégale du fait d'une erreur de rédaction du décret N°2008-780 qui autorise les réductions de débit pour l'électricité mais pas pour l'eau.³⁷

Indicateur :

Nombre estimé d'interruptions volontaires de service chez des personnes en situation de précarité : 2000 coupures de plus de 24 h par an pour 22 millions de branchements. Le nombre total de coupures de plus de 24 h pourrait être de 20 000 ménages démunis ou pas.

Base juridique :

Interdiction des coupures pour les bénéficiaires du FSL : voir Loi 2007-290, art. 36. Décret N°2008-780 du 13 août 2008. Convention nationale de solidarité pour l'eau du 28 avril 2000. En général, voir C. Cass., 1^{er} ch. civ., 28 nov. 2006. Voir aussi sur le droit à la dignité le Préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 1er de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

ii) Interruption volontaire d'alimentation lors d'un contentieux

Lorsque l'utilisateur conteste sa facture et ne la paye pas (erreur de lecture du compteur ou de facturation, fuite, etc.), il est fréquent que le distributeur interrompe l'alimentation en eau bien avant que la réclamation n'ait été sérieusement examinée. Cette procédure expéditive mériterait d'être encadrée d'autant plus que les Tribunaux, s'ils sont saisis en référé obligent généralement le distributeur à rétablir l'alimentation en eau. Dans le cas de l'énergie, le médiateur a recommandé de suspendre les procédures de recouvrement jusqu'à ce que la réclamation a été traitée.

iii) Refus de branchement des habitations isolées

Les municipalités peuvent refuser l'alimentation en eau d'un bâtiment existant lorsque ceci causerait des dépenses excessives pour la municipalité. Elles peuvent en outre refuser de délivrer un permis de construire lorsqu'elles ne peuvent pas fournir l'eau nécessaire à un usage normal. Les municipalités doivent adopter un plan de zonage pour la distribution d'eau, plan qui peut exclure les habitations isolées. En contrepartie, il devrait subsister l'obligation de fournir aux occupants d'habitations non desservies un accès à l'eau potable dans des lieux où existe une distribution d'eau potable, par exemple à côté de la mairie, ou en un point plus

³⁶ Voir Henri Smets : *La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France*, Edit. Johanet, Paris 2008 (Annexe 4).

³⁷ Question écrite n° 09092 de M. Paul Raoult, Sénat, 11/06/2009. Cette question est restée sans réponse. Le décret est anormalement restrictif par rapport à la loi concernant les réductions de débit.

proche des hameaux non desservis.

Situation en France :

Les personnes dans des hameaux isolés non desservis se plaignent de leur situation. Pour ces hameaux, il faudra parfois prendre des mesures spécifiques (réseau local, alimentation par camions-citernes, etc.). Une commune rurale qui n'a pris aucune mesure dans le secteur de l'eau potable et laisse à chacun le soin de s'alimenter par son puits ne semble pas enfreindre la loi dans la mesure où il n'existe pas d'obligations à fournir de l'eau potable dans au moins un point d'eau public par commune.

Base juridique :

C. urb. L 332-15 (nouvelles constructions). Conseil État (jurisprudence Parmentier³⁸).

iv) Refus de branchement pour illégalité de l'habitation

En France, il est permis de refuser une demande de branchement sur la base du statut d'occupation (terrain ou logement occupé illégalement, squatters) ou le statut de la construction pour le logement à desservir (construction sans permis ou dans une zone non constructible). Ce type de disposition consiste à refuser le bénéfice d'un service essentiel sans pour autant faire disparaître l'illégalité constatée et aboutit à refuser l'alimentation en eau des bidonvilles et habitats informels construits sans permis dans les pays en développement. Pour tenir compte du fait que le droit à l'eau est un droit de l'homme, il serait sans doute judicieux de soumettre l'interdiction de branchement à l'existence éventuelle dans la commune à une distance raisonnable de points d'eau potable en fonctionnement toute l'année ou d'autoriser le branchement tant que la construction subsiste.³⁹

Situation en France :

Quelques cas de refus de branchement chaque année. A Paris, le règlement de service prévoit les modalités d'alimentation en eau des squatters avant leur évacuation.

Base juridique :

Constr. sans permis : C. urb. L.111-6 (NB : Les caravanes sur des terrains non constructibles peuvent être alimentées en eau pendant 3 mois. Au-delà de trois mois, le maire peut s'y opposer mais pas le distributeur. C.E. Goelo, N° 85436, 27 juin 1994 (le distributeur "ne tenait d'aucun texte le pouvoir de refuser le raccordement au réseau d'eau potable de tous les terrains non constructibles"). Carrefour Local Sénat, 1^{er} mars 2007. Réponse de Ch .Jouanno, mi 2009. Lettre hebdomadaire du Carrefour n° 369 du 1^{er} juin 2009.

³⁸ Voir C. État, 30 mai 1962, Parmentier, Lebon, p. 912 concernant le raccordement d'un hameau éloigné de l'agglomération principale qu'il serait trop coûteux à alimenter en eau. La compatibilité de cette jurisprudence avec le droit de l'homme à l'eau pourrait être réexaminée.

³⁹ Pour le député G. Geoffroy, "la coupure pourrait être subordonnée à l'obligation de créer une alimentation par un dispositif de borne-fontaine, sur demande de l'autorité administrative ou municipale", Ass.Nat., Rapport N°2982 (2010). A titre d'exemple, en Hongrie, il faut fournir 50 l d'eau par jour et par personnes à moins de 150 m. Dans un jugement récent, le Conseil d'Etat maintient sa préférence pour le Code de l'urbanisme (CE, 15 décembre 2010, Mme A. / commune de Gouvernes, n° 323250). "Le refus d'un maire d'accorder le raccordement au réseau d'eau de deux caravanes implantées irrégulièrement (C. urb. L.111-6) constitue « une ingérence » au droit au respect de la vie privée au sens de l'article 8 de la CEDH mais cette ingérence, fondée sur la nécessité de faire respecter les règles d'urbanisme et de sécurité et la protection de l'environnement, est légitime."

B.3.7) Gestion des services de distribution d'eau potable et d'assainissement

i) Information et participation des populations locales

Principe :

9. Chaque usager a droit à recevoir une information transparente concernant les services de distribution d'eau potable et d'assainissement afin d'être en mesure de participer de manière effective aux décisions importantes les concernant.

Modalités :

Les abonnés sont informés des tarifs applicables et du règlement de service et chaque année de la qualité de l'eau et de l'existence du Rapport annuel du Maire. Les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) servent d'organe habituel de concertation.⁴⁰ Le public est consulté par la municipalité lors de la définition des zones de distribution d'eau et des zones d'assainissement collectif (enquête publique obligatoire).

Situation en France :

L'information du public est effectuée en mairie, par affichage et directement auprès des abonnés. Les usagers en habitat collectif ne reçoivent généralement pas d'informations sur le service de l'eau et de l'assainissement (sauf sur les sites internet des mairies ou des distributeurs et dans les bulletins municipaux). On doit donc compter que près d'un ménage sur deux ne reçoit pas de façon directe d'informations sur l'eau alors qu'il est tenu informé par le distributeur d'électricité ou de télécommunication.

Bien qu'obligatoires, les enquêtes publiques sur les zonages n'ont toujours pas été faites dans de nombreuses communes. La participation du public est organisée dans les CCSPL ; mais ces commissions ne se réunissent que dans 76% des 900 communes de plus de 10 000 habitants.⁴¹ Il n'y a pas de mécanismes particuliers de participation pour les communes de moins de 10 000 habitants, en particulier dans les 1 792 communes de 3 500 à 9 000 habitants.⁴²

Rappel sur les CCSPL

Selon la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, des commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) doivent être créées dans les communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants et les

⁴⁰ Dans sa Résolution "Les droits de l'homme et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement" (A/HRC/15/L14, septembre 2010), le Conseil des droits de l'homme ... Demande aux États ... d'assurer la totale transparence de la procédure de planification et de mise en œuvre dans la fourniture d'eau potable et de services d'assainissement ainsi que la participation active, libre et authentique des communautés locales concernées et des parties prenantes intéressées". En France, cette recommandation n'est pas respectée dans les communes qui n'ont pas adopté leur schéma de distribution d'eau et d'assainissement et où la participation du public est encore inexistante.

⁴¹ Pour la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E), 76% des services en délégation ont un CCSPL en 2009.

⁴² Selon le Rapport du Conseil d'État, "30 % des collectivités concernées n'avaient toutefois pas mis en place ces commissions (CCSPL) fin 2008. Et leur fonctionnement n'est pas perçu comme pleinement satisfaisant par les usagers. En bref, si l'association des usagers est largement prévue par les textes, c'est leur application effective qui continue à poser des problèmes".

syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10.000 habitants. Les CCSPL examinent le rapport annuel du délégataire de service public, les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable et du service de l'assainissement, etc. Elles doivent être consultées sur tout projet de création de régie et le principe de toute délégation de service public local. Les CCSPL ont la possibilité de donner un avis sur toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux, par exemple les plans d'investissement concernant la distribution d'eau et l'assainissement, les extensions de réseaux à prévoir et les règlements de service. Dans les petites communes, il n'y a pas de consultation organisée des usagers et donc une inégalité au regard du droit à l'information et à la participation.

En ce qui concerne les SPANC (services publics d'assainissement non collectif) qui intéressent directement les usagers individuels, la consultation de ceux-ci est généralement inexistante car ces services interviennent surtout dans des communes de moins de 10 000 habitants qui n'ont pas de CCSPL.

L'insuffisance de la participation du public aux activités du secteur de l'eau a été dénoncée par le CESE. Celui-ci a recommandé l'obligation de créer des CCSPL pour toutes les collectivités gestionnaires de réseau.

Des mesures mériteraient d'être prises afin de favoriser une "participation active, libre et authentique" comme recommandé par le Conseil des droits de l'homme. La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus) que la France et l'Union européenne ont ratifiée garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement et de participation du public au processus décisionnel. Sa mise en œuvre dans le domaine de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement paraît très insuffisante en ce qui concerne la participation des usagers (art. 7 et 8 de la Convention).

Indicateur :

Proportion des municipalités dont le CCSPL est obligatoire et dans lesquelles le CCSPL s'est réuni au cours de l'année : 76%.

Base juridique :

Charte env., C. État (Commune d'Annecy, 3/10/2008). CGCT L2141-1 et L2224-12. Décret N° 2007-675. Code de l'env. L214. Arr.10/7/1996 relatif aux factures. CGCT L. 1411-3, 1411-4, L.1413-1. Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (Grenelle 2). Art. 244. Droit communautaire : Conv. Aarhus et Directive 2003-35. Sur l'invocabilité de l'art. 7 de la Convention de Aarhus, C. État (Commune de Groslay, 6/6/2007).

Principe :

10. Chaque personne a le droit de savoir si son habitation se trouve ou non dans une zone devant être desservie par un réseau de distribution d'eau potable et dans une zone devant être desservie par un réseau d'assainissement collectif.

Modalité :

Les schémas de distribution d'eau potable sont obligatoires et mis en œuvre de façon progressive et de manière non discriminatoire. Toutes les habitations dans la zone de distribution ont droit à être desservies.

Situation en France :

L'absence d'informations sur les plans de développement des réseaux est particulièrement dommageable puisque les ménages doivent alors investir en matériel d'alimentation en eau (forages et pompes) et en équipements d'assainissement individuel. Près de la moitié des municipalités n'a toujours pas adopté en 2010 le schéma de distribution d'eau prescrit en 2006. Les conséquences juridiques de cette inaction mériteraient d'être clarifiées (obligation de desserte de toute la municipalité). Il manque un dispositif plus contraignant pour fixer les limites des zones desservies. En 2008, 28% des communes n'ont toujours pas adopté le zonage d'assainissement. "N'ayant prévu ni délai, ni sanction pour les collectivités ne satisfaisant pas à ces obligations, le Conseil d'État recommande que le législateur répare cet oubli".

Indicateur :

Schéma de distribution d'eau adopté : 50% des municipalités.

Schéma d'assainissement adopté : 72% des municipalités.

Base juridique :

CGCT L 2224-7-1. Voir la réponse à la Question écrite n° 04685 de M. Paul Raoult, JO Sénat du 17/07/2008 ("La commune doit adopter sans délai son schéma de distribution de l'eau potable définissant les zones pour lesquelles une obligation de desserte s'applique"). Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (Grenelle 2), Art. 161. Un descriptif des ouvrages de transport et de distribution de l'eau potable doit être établi avant la fin 2013, mais il n'existe aucune date limite pour établir le schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution d'eau potable.

ii) Contrôle des services

- Gouvernance

Principe :

11. Les usagers ont droit à ce que les services de distribution d'eau potable et d'assainissement soient gérés de manière rationnelle en fonction de l'intérêt général et que leur prix soit étroitement contrôlé par les pouvoirs publics et fixé à un niveau équitable qui garantisse la continuité et la durabilité de ces services. Chaque usager a droit pour satisfaire ses besoins essentiels à bénéficier de mesures qui rendent ces services abordables.

Modalités

Les pouvoirs publics et en particulier les municipalités doivent exercer leurs responsabilités sur les services qu'ils soient en régie ou en délégation.

Situation en France :

Les municipalités ont la responsabilité des services de l'eau et de l'assainissement et doivent en assurer la pérennité. Elles exercent leur contrôle sur ces services et négocient périodiquement les prix avec les délégataires. Le contrôle du prix de l'eau et de la qualité de l'eau fait partie des compétences des maires mais ceux-ci ne les exercent pas toujours suffisamment. Les subventions de ces services sont peu importantes (8.6 % du CA) mais très

utiles. Chaque municipalité de plus de 3500 habitants doit équilibrer recettes et dépenses des services d'eau et d'assainissement.

Il n'y a pas de discriminations fondées sur l'origine ethnique ou sur le type d'habitat ; le refus de desservir certaines personnes en France est seulement fondée sur leur comportement illicite (occupation irrégulière ou construction irrégulière). Toutefois, le retard dans l'équipement des aires d'accueil des gens du voyage pose problème car il s'agit clairement d'une discrimination fondée sur le mode de vie et l'attitude hostile d'une partie de la population. Pour la Corse, le sous-équipement est dans une large mesure un choix des habitants eux-mêmes qui investissent peu dans les services d'eau malgré les aides importantes offertes. Pour les populations autochtones de Guyane, des efforts restent à faire vu les retards accumulés et les revenus faibles de ces populations.

Bases juridiques :

Rapport du délégataire L 1411-3. Commission de contrôle, CGCT R 2222-3 et transmission des pièces justificatives, CGCT R 1411-7. Décret N°2005-236.

Tableau 2

ÉVOLUTION DU PRIX DE L'EAU ET DU RMI /RSA

	<i>Jun 2006</i>	<i>Jun 2010</i>	<i>Écart</i>	<i>Écart relatif par an (%)</i>
<i>Indices de prix à la consommation (INSEE - Métropole et DOM)</i>				
<i>Distribution d'eau</i>	116.51	133.49	16.98	3.64
<i>Assainissement</i>	125.62	135.56	9.94	1.98
<i>Toutes consommations</i>	114.65	121.38	6.73	1.46
<i>Prix moyen à la consommation en métropole</i>				
<i>Distribution d'eau (120 m³)</i>	159.34	179.30	19.96	3.13
<i>Assainissement (120 m³)</i>	189.92	201.09	11.17	1.47
<i>RMI/RSA Socle (seul sans enfant, avec aide au logement)</i>				
	381	405		1.6

Source : INSEE.

Note : La croissance du prix de l'eau et de l'assainissement entre 2006 et 2009 selon la FP2E est de 3.2% par an.

Indicateur :

Prix de l'eau et de l'assainissement dans les municipalités. Variations de prix entre des villes

semblables ayant des services semblables.⁴³ Variation du prix lors des renouvellement de contrat. Le prix moyen de l'eau en France est inférieur à celui pratiqué dans des pays voisins⁴⁴ (Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Suisse, Royaume-Uni)

Tarification des services. Prix équitable

Pour l'essentiel, le prix des services d'eau et d'assainissement est payé par les usagers (Principe : " l'eau paye l'eau"). Les aides proviennent principalement des collectivités territoriales (niveaux régional et départemental) et servent surtout à financer les investissements. Bien que le principe pollueur-payeur soit inscrit dans la Charte de l'environnement, il est mis en œuvre de façon insuffisante dans le secteur de l'eau potable qui supporte des surcoûts non compensés du fait de nombreux polluants (potabilisation des eaux chargées en pesticides et nitrates).

Modalités :

Chaque personne d'une municipalité a le droit à payer l'eau au même prix dans sa municipalité (égalité de l'accès aux services publics). Le prix est considéré comme équitable⁴⁵ s'il est le même pour tous les abonnés dans des situations semblables. L'idéal serait que le prix moyen du litre d'eau soit le même pour tous les usagers d'une même commune. Des discriminations tarifaires sont permises mais relèvent de la loi. Ainsi des allègements des factures d'eau peuvent être consentis lorsque la capacité contributive de l'utilisateur est faible. La loi autorise les tarifs binômes qui sont parfois inéquitables pour les personnes isolées ainsi que la tarification progressive qui peut traiter tous les ménages de la même façon. Toutefois, il faut éviter les transferts d'un groupe d'utilisateurs à un autre. Les services de l'eau et de l'assainissement sont payés après qu'ils aient été rendus (pas d'avances sur consommation). Les compteurs à prépaiement ne peuvent être imposés aux usagers.

Situation en France :

Le prix de l'eau et de l'assainissement pour un même service varie beaucoup d'une municipalité à l'autre. Tous les usagers d'un même réseau de distribution d'eau payent l'eau au même tarif et aucun usager n'est desservi à titre gratuit (sauf pour l'eau des bornes d'incendie). Dans certains cas de tarification progressive, les familles nombreuses payent l'eau à un prix moyen plus élevé que les ménages standards.

Du fait de la présence fréquente, mais non obligatoire, d'une part fixe dans le tarif binôme de l'eau, le prix moyen de l'eau distribuée aux abonnés domestiques varie selon la taille du ménage, ce qui aboutit au résultat que les personnes seules payent leur eau plus cher par litre consommé que les ménages de plusieurs personnes ou que les entreprises grosses

⁴³ Exemple en 2008 : Paris : 2.91 €/m³ et Toulouse : 3.25 €/m³

⁴⁴ Le prix de l'eau est plus faible en Italie et en Espagne mais ces derniers prix sont très subventionnés (en contradiction avec la Directive cadre sur l'eau, art. 9).

⁴⁵ Sur l'accès "équitable", voir A/RES/ 64/292 : "Constatant l'importance que revêt l'accès équitable à l'eau potable et l'assainissement, qui fait partie intégrante de la réalisation de tous les droits de l'homme" et le Protocole Eau et santé (art. 5 l).

consommatrices d'eau. Cette discrimination de fait pourrait être très fortement réduite si la partie fixe du tarif était limitée à un montant faible (frais de comptage et de facturation).⁴⁶ A Paris, la part fixe représente en général quelques € par an par ménage mais ailleurs, elle peut atteindre 100 à 200 €/an. Un décret plafonne la part fixe à 30 % dans la plupart des cas.⁴⁷ Dans le même esprit, il serait utile de réduire et de répartir les frais fixes de branchement, de contrat, d'ouverture, de fermeture, etc. qui jouent le même rôle que l'abonnement en tant qu'obstacle économique à l'encontre des ménages démunis. Dans certains cas, ces frais sont d'un montant excessif au regard des coûts correspondants.

Encadré 9

LA GRATUITÉ DE L'EAU POTABLE

Le droit de l'homme à l'eau potable n'implique pas la gratuité de cette eau pour tous les usagers mais oblige à prévoir des cas où cette gratuité est mise en œuvre. En effet, selon le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'enseignement primaire est gratuit pour tous mais rien n'indique que les éléments entrant dans le droit à la santé ou à un niveau de vie suffisant soient aussi gratuits pour tous. En revanche, les personnes qui ne peuvent acquérir des biens et services essentiels du fait de leur état de précarité ont droit à la gratuité. Comme l'a dit très clairement l'Experte indépendante Catarina de Albuquerque : "Ce n'est que lorsque les individus sont véritablement dans l'incapacité de payer que l'État doit fournir les services d'assainissement gratuitement".

En France, l'eau distribuée aux bornes-fontaines publiques d'eau potable est gratuite tandis que l'eau distribuée au domicile est payante. Si des usagers ne parviennent pas à payer cette eau du fait de leur état de précarité, ils ont droit à une aide qui peut couvrir le montant total de la facture. La position constante du Gouvernement français a été de rejeter les propositions de gratuité de l'eau pour tous. Toutefois, il faut constater qu'un soutien croissant existe en France pour créer une première tranche d'eau à un prix faible voire symbolique. Cette proposition n'a rien de révolutionnaire, elle est déjà mise en œuvre en Flandre comme en Afrique du Sud.

Peu de municipalités sont prêtes à ce stade à attribuer aux usagers en général ou aux seuls usagers démunis un quota d'eau à un prix très faible (ce qui implique un faible

⁴⁶ Le Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en première lecture en 2002, portant réforme de la politique de l'eau prévoyait une partie fixe très réduite. Ce texte a été abandonné ultérieurement. "Art. L. 2224-12-5. - I. - Pour les usages domestiques, la redevance du service d'assainissement collectif est proportionnelle au volume prélevé sur le réseau de distribution d'eau ou sur toute autre source dont l'usage entraîne le rejet d'une eau usée collectée par le réseau d'assainissement. Elle peut, en outre, comprendre une part fixe qui correspond aux charges de facturation et, s'il y a lieu, de relevés des compteurs." Les enquêtes sur la part fixe montrent qu'elle est faible dans seulement 20% des cas et qu'elle sert souvent à financer les investissements en plus des frais de compteur et de facturation.

⁴⁷ Dans le cas d'une part fixe de 30%, le surcoût pour le prix du litre d'eau des isolés est de 38%. Cette différence dans les conditions d'accès à un service public essentiel instauré par la loi, soulève des interrogations sous l'angle des droits de l'homme.

abonnement et un prix unitaire très réduit). Les tarifs progressifs sont encore peu fréquents en France mais sont utilisés de façon croissante (Arras, Bordeaux, Libourne⁴⁸, Niort, Rouen, SEDIF). Le Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) envisage comme solution possible de fournir une première tranche gratuite. .

Indicateurs :

- Proportion de la facture standard (120 m³) couverte par la partie fixe. Chiffre très variable. Le maximum en 2012 dans les villes non touristiques est de 30%.
- Rapport du prix moyen du litre d'eau payé par l'abonné isolé et du prix de référence pour une consommation de 120 m³.

Bases juridiques :

CGCT L 2224-12-4⁴⁹. Le texte de cet article autorise de faire varier le tarif avec le nombre de logements mais pas avec le nombre d'usagers ou d'autres caractéristiques telles que leur profession ou leur statut juridique. Arrêté du 6 août 2007 pour le plafonnement de la part fixe

Lutte contre la précarité. Prix abordable

Définition :

Le prix est considéré comme abordable par le Conseil National de l'Eau et le MEDDTL si les dépenses d'eau et d'assainissement n'excèdent pas 3% des dépenses de consommation du ménage. Les débats à l'Assemblée nationale⁵⁰ ont confirmé ce choix. Ce niveau de dépenses est utilisé par d'autres pays et recommandé par plusieurs organisations internationales.⁵¹ En France, 1 100 000 ménages démunis bénéficiaires du RMI ou du RSA socle (405 €/ mois pour une personne seule sans les allocations de logement) consomment environ 53 m³ d'eau par an

⁴⁸ A Libourne, les 15 premiers m³ sont vendus à un prix très faible (0.1 €/m³) mais l'utilisateur doit payer au préalable un droit d'accès de 15.22 € HT/an, soit la valeur de 21 m³ au prix normal de 0.7 €/m³. La fourniture d'un volume gratuit initialement défendue par Danièle Mitterand a reçu le soutien de Corinne Lepage, ancien Ministre de l'Environnement et par le Contrat Mondial de l'Eau et de B. Drobenko. On notera l'appui de l'Unesco : "Governments need to develop laws that transpose the rules of international humanitarian law into national and local settings. Such laws should guarantee access to water, and set the mandatory framework within which water providers, whether public or private, operate and provide a basic minimum of water free of charge for human consumption." Address by Koïchiro Matsuura, Director-General of UNESCO, on the occasion of the Summit of Nobel Peace laureates "Right to Water as a Human Right", Paris, 11 December 2008.

⁴⁹ "Toute facture d'eau comprend un montant calculé en fonction du volume réellement consommé par l'abonné et peut, en outre, comprendre un montant calculé indépendamment de ce volume en fonction des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement, notamment du nombre de logements desservis. Lorsque le conseil municipal ou l'assemblée délibérante du groupement de collectivités territoriales définit un tarif progressif ou dégressif en fonction des consommations d'eau, il peut définir, pour les immeubles collectifs d'habitation, un barème particulier tenant compte du nombre de logements".

⁵⁰ 1er décembre 2010.

⁵¹ Henri Smets : *De l'eau à un prix abordable*, Éditions Johanet, Paris, 2009.

dans le cas d'une personne seule, soit 4.6 % de leurs revenus si l'eau coûte 3.5 €/m³.⁵² La notion de prix abordable relève de la tarification au juste prix ("fair price") qui peut varier selon le niveau de revenu. Du fait que des tarifs différenciés ne relèvent pas du principe d'égalité d'accès, les ajustements tarifaires au nom du juste prix relèvent d'une décision du législateur.

Modalités :

Les usagers qui ont des difficultés à payer leur facture d'eau sont informés des dispositifs de solidarité auxquels ils peuvent faire appel. Ils ont droit à recevoir une aide pour payer leur eau et leur assainissement, si la facture constitue une charge excessive au vu de leurs revenus (prix inabordable). Des fonds de solidarité sont mis en place par les pouvoirs publics pour permettre aux usagers démunis de disposer d'eau pour leurs besoins essentiels dans de meilleures conditions (FSL au niveau départemental⁵³ et nouveau mécanisme préventif en discussion). Leur financement est assuré par le conseil général, la mairie et par les opérateurs des services d'eau et d'assainissement.⁵⁴

Les personnes les plus démunies bénéficient d'eau gratuite (Encadré 9) pour leurs besoins essentiels dans les centres d'accueil (douche, lavage du linge). Le coût de l'eau distribuée pour la boisson aux bornes-fontaines publiques est prise en charge par la municipalité. Pour que l'eau soit d'un prix abordable pour les ménages, il faut éviter d'exiger un "ticket d'entrée" qui est un obstacle économique à l'accès à un service qui est un droit de l'homme. A cette fin, les usagers démunis devraient avoir le droit d'étaler dans le temps les frais de branchement, d'ouverture, de dossier, etc. Il devrait en être de même pour les investissements nouveaux pour l'assainissement collectif.

Situation en France

Le prix de l'eau a beaucoup augmenté depuis 50 ans. Actuellement, il augmente plus vite que les ressources des ménages démunis (Tableau 2) et les milieux politiques ont reconnu que le prix de l'eau posait un problème aux plus démunis. Dans certaines communes, le prix de l'eau est très élevé par rapport à la moyenne départementale et dépasse même 6 €/m³.

Plus de 500 000 ménages bénéficient d'un étalement de leurs dettes pour l'eau et sont considérés comme étant des bénéficiaires potentiels d'une aide pour l'eau. Les volets eau des

⁵² Si l'on prend 50% du revenu médian comme limite supérieure (791 €/mois) pour définir le groupe des ménages démunis, la France compte 1.93 millions de ménages démunis en 2008 (4.3 millions de personnes). Pour un ménage qui a pour revenu 651 €/mois par unité de consommation (revenu médian des ménages démunis), la part de l'eau représente 3.4% du revenu lorsque le prix de l'eau est de 4 €/m³ (2.5% pour 3 €/m³). Compte tenu de la dispersion des prix de l'eau et des revenus, le nombre de personnes dépassant la limite de 3% des dépenses d'un ménage en France pourrait atteindre 500 000 ménages. La plupart de ces ménages ont des revenus proches du RMI. Pour le Secrétaire d'État B. Apparu (Ass. Nat., 1/12/2010), il y aurait 200 000 ménages qui dépenseraient plus de 3% pour leur eau. Ce dernier chiffre paraît inférieur à la réalité.

⁵³ Selon le secrétaire d'État Benoist Apparu, le passage de l'aide curative à l'aide préventive "fait passer d'un fonctionnement par abandon de créance, très onéreux en coût de gestion, à un fonctionnement en « fonds réels », beaucoup plus économique", Ass.nat. 1/12/2010.

⁵⁴ Exemples : à Libourne, le délégataire abonde un fonds de solidarité eau au taux de 1% du CA; à Paris, la Mairie finance une aide préventive pour l'eau à concurrence de 0.9% du CA de l'eau.

FSL (Annexe 8) fournissent une aide au paiement des factures d'eau à environ 72 000 ménages démunis et endettés (2008). Dans 73 départements⁵⁵, les abandons de créance des délégataires (environ 3 M€) complètent le dispositif. Le transfert net des aides curatives vers les ménages démunis est estimé à 12 M€, soit un pour mille du chiffre d'affaires.

Paris a créé une aide préventive pour l'eau⁵⁶ dont bénéficie 4% des ménages (2.3 €/hab.). Les autres municipalités interviennent assez peu à titre préventif. Aucun tarif social a été créé..

Indicateurs :

Volume des aides curatives et préventives pour l'eau par rapport au chiffre d'affaires : 0.5% (60 M€ en 2010). Proportion de ménages aidés pour l'eau : 0.3% (72 000 en 2009).

Base juridique :

Loi N° 2006-1772 du 30 décembre 2006 (art.1, prix abordable). C. env. 210-2. , CGCT L.2224-12-3 (pas de caution ou dépôt de garantie). Loi N°90-449 du 31 mai 1990 (aide pour l'eau). CASF L.115-3. FSL : loi N° 2004-809. Abandons de créance : C. env. L.213-11-11. Propositions de loi en débat (fin 2010). Chèque d'accompagnement personnalisé : CGCT L 1611-6. L'objectif de prix abordable est mentionné dans la Résolution de l'AG des NU A/RES/64/292 sur le droit fondamental à l'eau et à l'assainissement.

iii) Solidarité urbain/rural pour favoriser la distribution d'eau potable et l'assainissement en milieu rural

Principe :

12. Les usagers en zone rurale ont droit à bénéficier de subventions particulières pour ces services afin d'en réduire le prix à un niveau compatible avec celui en vigueur dans les villes.

Modalités :

En zone rurale, les coûts des installations collectives de distribution d'eau et d'assainissement sont plus élevés qu'en milieu urbain du fait de la dispersion des habitations alors que les revenus des habitants sont généralement plus faibles. Aussi était-il prévu d'apporter une aide spéciale de solidarité sous la forme d'un fonds d'investissement rural (financé par une redevance). Ce système autonome a été remplacé par des lignes de crédits dédiés dans le budget des agences et la loi a prescrit que les six Agences de l'eau allouent dans leur budget global (12 Md€ en 2007-12) un budget spécial⁵⁷ d'au moins 1 Md€ pour la période 2007-12 pour des investissements dans les services de l'eau et de l'assainissement dans les zones rurales. Ce transfert de solidarité est financé par une redevance assise sur la consommation d'eau des usagers.

⁵⁵ Selon le Sénateur Cambon, "les sommes allouées au volet « Eau » des Fonds de solidarité logement (FSL) ne permettent pas d'aider suffisamment les personnes en difficulté financière résidant en France" (proposition de loi N°228). Sur les insuffisances des FSL, voir *La prise en charge des dettes d'eau des ménages démunis en France*, Éditions Johanet, Paris, 2008.

⁵⁶ Henri Smets : *La mise en œuvre du droit à l'eau. Les solutions à Paris*, Edit.Johanet, Paris, 2011.

⁵⁷ Ce budget spécial vient en supplément des crédits utilisés dans le budget normal pour des actions en milieu rural.

Situation en France métropolitaine:

La desserte en zone rurale s'améliore chaque année.⁵⁸ En métropole, près de 99 % des logements sont reliés aux réseaux de distribution d'eau mais seulement 79 % sont reliés aux réseaux de collecte (égouts). Dans les zones rurales (18% de la population, 11 millions d'habitants sur 59 % du territoire), la majorité des logements sont reliés à des réseaux de distribution d'eau mais pas à des égouts. Les réseaux alimentant en eau moins de 500 habitants concernent 2.1 millions de personnes et ceux alimentant moins de 2000 personnes concernent 8 millions de personnes.

Situation dans les DOM et les COM :

L'accès à l'eau potable et à l'assainissement hors de la métropole n'est pas toujours suffisant (Tableau 1, section B.3.4). Comme l'indique le CESE, "l'approvisionnement en eau potable n'est pas assuré de manière homogène pour l'ensemble des DOM et des COM, et l'assainissement reste problématique, ce qui suppose un taux d'effort souvent élevé". "Les besoins en infrastructures, incontestables, sont très importants en matière d'assainissement et, selon les zones, de potabilité."

Indicateur :

Aide aux investissements pour les services d'eau et d'assainissement en milieu rural : non connu. Le budget spécial de 200 M€/an sur un total d'investissements de 6 Md€/an sous-estime les actions des Agences en milieu rural.

Bases juridiques :

LEMA (art. 82). C. Env. L 213-9-2, L 213-10-3.

C) LE DROIT À L'EAU POTABLE ET A L'ASSAINISSEMENT DANS LE CONTEXTE INTERNATIONAL

La France qui possède une expérience reconnue dans le domaine des politiques de l'eau pourrait contribuer à la mise en œuvre du droit à l'eau potable et à l'assainissement dans les différents pays en prenant des initiatives au plan international. Dans son rapport "*L'eau et son droit*", le Conseil d'État a mis en avant plusieurs voies possibles.

C.1) Aide au développement dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement

La promotion du droit à l'eau dans les pays en développement nécessite d'importants moyens fournis par l'aide publique au développement (APD) bilatérale et multilatérale et par la coopération décentralisée. La contribution de la France sous forme de dons dans le secteur eau et assainissement (APD : 78 M€ en 2008 et coopération décentralisée : 18 M€) devrait être maintenue ou augmentée comme officiellement annoncé. Le libellé de la loi Oudin-Santini pourrait être amélioré pour augmenter la participation des délégataires aux actions de

⁵⁸ Communes rurales (moins de 2000 habitants), CGCT D 3334-8-1 et unités urbaines selon l'INSEE (moins de 200 m entre les habitations et plus de 2000 habitants).

coopération décentralisée.⁵⁹ En particulier, il serait utile d'harmoniser le texte décrivant les destinataires de cette loi (services d'eau et d'assainissement) avec celui plus récent concernant le financement des Fonds de solidarité pour le logement (FSL) (loi N°2011-156, Annexe 9) car l'intention affichée est la même : apporter l'eau et l'assainissement auprès de ceux qui en manquent en se basant sur une contribution assise sur les redevances d'eau et d'assainissement. L'objectif serait d'autoriser un plus grand nombre de contributions aux actions de coopération décentralisée.

Indicateur :

Montant total de l'aide pour l'eau (dons) par habitant : 1.5 €/hab. L'APD bilatérale moyenne est d'environ 180 M€ (prêts et dons) et varie entre 2 et 5% de l'APD totale ; l'aide multilatérale (UE) financée par la France dans le domaine de l'eau est d'un montant équivalent.

Bases juridiques :

Loi n°2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement. CGCT L1115-1 et C.env.L213-6.

C.2) Inscription du droit à l'eau potable et à l'assainissement dans le droit interne des États

Selon le Conseil d'État, "Au plan international, la France devrait promouvoir l'inscription et la définition de ce droit dans le droit interne des États"(p.9). "Comme il ne peut pas exister de réponse universelle à ce droit mais uniquement des réponses locales, la sagesse consiste, selon le Conseil d'État, à demander à chaque État d'inscrire ce droit dans le texte interne jugé le plus approprié (Constitution, loi ordinaire,...) pour en définir la portée et le contenu. Cette inscription généralisée obligerait les États à organiser l'accès à l'eau, à dégager les ressources nécessaires et à rendre des comptes aux institutions internationales compétentes" (p. 238). Pour promouvoir ces transcriptions, il conviendrait de commencer par améliorer la transcription du droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement au niveau interne français.

Par ailleurs, l'absence de directive favorable à la mise en œuvre du droit à l'eau potable en droit communautaire constitue une singularité, surtout que cette frilosité n'existe pas pour l'électricité (alors que le droit à l'électricité n'est pas encore devenu un droit de l'homme). Pourtant la voie a été ouverte avec l'adoption en 2000 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (art.34.3) et en 2007 du Protocole sur les services d'intérêt général.

Indicateur :

Nombre de pays ayant formellement introduit le droit à l'eau potable dans leur ordre interne (constitution, lois, plans de développement officiellement approuvés): plus de 100.

Nombre de pays ayant des dispositions législatives destinées à aider les plus démunis à avoir

⁵⁹ Ainsi au Grand Lyon, les délégataires contribuent à financer les actions de coopération décentralisée mise en place localement avec l'appui de l'Agence de l'eau RMC.

accès à l'eau : plus de 50.

C.3) Meilleure définition du droit à l'assainissement au plan international

Selon le Conseil d'Etat, " La France pourrait aussi, pour faciliter cette transcription dans le droit national, militer pour que l'Observation générale n° 15 du 26 novembre 2002 soit complétée par une observation particulière relative à l'assainissement de manière à fournir d'utiles repères aux États." Il paraît en effet surprenant que le droit à l'assainissement reste aussi vague au plan international alors qu'il est parfaitement défini en Europe dans le Protocole Eau et santé. Le motif du flou actuel pourrait être que certains Etats voudraient limiter le droit à l'assainissement au seul droit à des toilettes appropriées.⁶⁰

C.4) Ratification de la Convention de New-York

La Convention des Nations unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (New-York, 1997) est en cours de ratification par la France (Loi n° 2011-1 du 3 janvier 2011). Pour qu'elle entre en vigueur, il faudrait que de nombreux autres États la ratifient aussi.

Si elle s'appliquait partout, les risques de conflit internationaux portant sur la ressource en eau seraient diminués. Il s'agit, en particulier, des utilisations qui réduisent de manière significative les apports d'eau en provenance du pays d'amont. Le Conseil d'État recommande de militer en faveur de la ratification la plus générale de cette Convention dont les éléments ont déjà été introduits dans plusieurs conventions régionales (Sénégal, Niger, etc).

Indicateur :

Nombre de ratifications : 21 enregistrées, 2 en cours (France et Burkina Faso).

NB : un total de 35 ratifications est requis pour l'entrée en vigueur de cette Convention. Quelques pays sont opposés à cette Convention.

C.5) Exportation d'eau potable

Le droit à l'eau développé dans l'ordre interne pour améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement et satisfaire les besoins des populations ne devrait pas aboutir à porter atteinte à la souveraineté nationale sur les ressources en eau, notamment en cas d'exportation d'eau. Dans un monde où la pression sur la ressource augmente, les possibilités d'exportation d'eau potable diminuent alors que la demande augmente. La France fournit de l'eau potable à de nombreux pays voisins au titre de relations de bon voisinage et devrait poursuivre ce type

⁶⁰ La Déclaration du Comité des droits économiques, sociaux et culturels du 19 novembre 2010 (E/C.12/45/CRP.1) ne répond pas à cette demande pour le motif qu'elle ne décrit pas de façon suffisante les droits qui découlent de la reconnaissance du droit à l'assainissement et laisse dans l'ombre la question de savoir si l'accès à des toilettes appropriée est un droit et si l'assainissement concerne également toutes les eaux usées d'origine domestique (eaux de cuisine, de lavage, de salle de bain, etc).

d'action avec ses partenaires de l'Union européenne. Toutefois, il pourrait être utile d'encadrer ce type d'action de coopération pour éviter des conséquences négatives pour les usagers français en cas de pénurie. L'exportation régulière d'eau, patrimoine commun de la Nation, pourrait donc être soumise à autorisation préalable au niveau ministériel car l'eau en vrac n'est pas une marchandise comme les autres.

Indicateur :

Nombre de pays destinataires de l'eau potable française : Belgique, Espagne, Monaco. La France reçoit de l'eau d'Italie (Menton). Des exportations par bateau ont eu lieu vers la Sardaigne et vers la Catalogne.

Bases juridiques :

C. env. L211-1. Le Conseil d'État est assez négatif sur les exportations d'eau qui hypothèquent le développement durable et considère que "Les échanges d'eau devraient donc rester limités à des opérations de voisinage (desserte d'îles, etc.) ou de secours en temps de sécheresse et au mieux régionales." (*L'eau et son droit*, Rapport du Conseil d'État, La documentation française, 2010). Le Conseil d'État rappelle que "les autorisations données pour de telles exportations, comme pour toute prise d'eau autre que celles fondées en titre, peuvent être à tout moment modifiées ou supprimées sans ouvrir droit à indemnité en application de l'article 26 du code " (avis de la section des travaux publics du 2 octobre 1984, n° 336.190).

Annexe 1

INDICATEURS POUR LA MISE EN OEUVRE DU DROIT À L'EAU POTABLE ET A L'ASSAINISSEMENT

Population en métropole	61.7 M (26.7 M ménages)
Logements en métropole (43% en imm.collectif)	30.6 M dont 25.6 M de résidences principales
Ressource :	
Quantité d'eau distribuée et facturée	4 055 Mm ³ /an (65 m ³ /hab./an , 50 m ³ /hab./an pour des usages domestiques)
Origine de l'eau potable	66% souterraine
Captages non protégés pour alimentation humaine	33% des volumes (50% des captages)
Accès à l'eau :	
Branchements à l'eau courante	22 M
Logements sans eau courante	0.5% (150 000) (3% à Paris)
Logement sans bain ou douche	180 000
Municipalités sans réseau de distribution	env. 100 sur 36 500 (0.3%)
Municipalités avec schéma de distribution d'eau	50% des communes
Bornes-fontaines	?? (1 pour 2 300 hab. à Paris)
Interruptions de service non programmées	3 abonnés par an pour 1000 ab.
Taux moyen de renouvellement des réseaux	
Qualité de l'eau	
Qualité de l'eau dans les villes de 10 000 hab.	excellente (conformité : 99.7%)
Nombre de prélèvements non conformes	4% de l'ensemble
Population recevant de l'eau non conforme du réseau	4% (plan bactériologique (2.6 M) 8 % (plan physico-chimique) (5 M)
Population des villages de moins de 500 habitants (2 M) recevant de l'eau non conforme du réseau	22%

Nombre de ménages dépensant plus de 3% pour l'eau	500 000	
Débranchements pour impayés d'eau de ménages démunis	2 000 de plus de 24h	0
Nombre d'abonnés protégés des coupures d'eau	375 000	??
Nombre d'abonnés avec étalement des paiements des factures d'eau	500 000	??
Nombre d'abonnés aidés pour payer leurs factures d'eau	72 000	5005
dont abonnés des délégataires (abandons de créances 3.5 M€)	33 000	
Nombre de ménages aidés par les FSL	375 000	
Proportion des ménages recevant aide curative pour eau	0.2%	0.43%
Volume de l'aide curative pour l'eau fournie (12 M€)	0.1 % CA	0.06 % CA
Proportion de ménages recevant une aide préventive (50 M€ envisagé)		4% (5 M€)
Volume de l'aide préventive à fournir	0.5% CA (envisagé)	0.9% CA (effectif)

* CA : chiffre d'affaires

Urbanisme

Refus de branchement pour motif d'urbanisme	??
Aires d'accueil des gens du voyage équipées selon les normes	50%

Actions de solidarité

Sur une dépense pour l'eau potable et l'assainissement de 200 €/hab., l'aide aux investissements en milieu rural français (200 M€/an) représente au moins :	3.2 €/hab.
Aide pour l'eau des ménages démunis en France (12 M€ +5 M€)	0.27 €/hab.
Aide pour l'eau (dons) dans les pays en développement (96 M€ dont 18 M€ à titre de l'aide de la coopération décentralisée)	1.5 €/hab.
Aide internationale pour l'eau (dons : 96 M€) dans l'ensemble de l'aide au développement	1.2 %

Annexe 2

LA POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LE DROIT A L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT POUR LES PLUS DÉMUNIS

Dans son récent ouvrage “*L'eau et son droit*”, le Conseil d'État se penche sur le sort des plus démunis et conclut :

“S'agissant du droit à l'eau potable et à l'assainissement, il convient de garantir l'accès à l'eau des sans-abri et d'adopter une tarification sociale ou de créer une aide directe à la prise en charge de la facture d'eau des plus démunis.”(p.9)

L'analyse du Conseil d'État est la suivante :

2.3.8.1. Organiser l'accès des exclus à l'eau (p. 159)

“ Pour les 100 000 sans-abri vivant en France, l'accès à l'eau n'est pas assuré dans des conditions satisfaisantes, d'où parfois l'utilisation par eux des bouches d'incendie ou des points d'eau situés dans les cimetières soit pour s'alimenter, soit pour se laver. La suppression des fontaines publiques, qui permettaient d'accéder de manière permanente à une eau gratuite, et la fermeture de bon nombre de baignoires municipales depuis la généralisation des salles de bains dans les logements ont également rendu cet accès plus difficile. Le Conseil d'État recommande donc d'obliger les communes à rouvrir des points d'eau collectifs, accessibles aux sans-abri, pour que ceux-ci puissent satisfaire leurs besoins d'alimentation et d'hygiène dans des conditions économiques acceptables. Il ne s'agit pas de rétablir des fontaines coulant à pleins bords sur les places publiques mais d'inventer un nouveau service du type borne fontaine, pouvant être géré par une association d'insertion ou de lutte contre l'exclusion, ou de bain public. De même que certains pays imposent la fourniture d'un volume minimal en cas de coupure d'eau, il conviendrait de définir ce socle minimal et de faire obligation à la commune de le fournir ou d'en prévoir la fourniture dans un contrat de délégation.”

Conclusion (p. 238)

“Pour renforcer la crédibilité et la cohérence entre les positions prises par la France dans les enceintes et Forums internationaux et son droit national, le Conseil d'État recommande aussi que le droit à l'eau soit complètement mis en œuvre chez elle au profit des plus démunis et que le débat sur la tarification sociale et l'accès des plus pauvres et des sans-abri à l'eau soit traité sous toutes ses facettes avant le Forum mondial de l'eau qui se tiendra à Marseille en 2012.”

Annexe 3

PROPOSITIONS D' ACTIONS EN FAVEUR DU DROIT À L'EAU POTABLE ET A L'ASSAINISSEMENT

(Extraits du Rapport de l'Académie de l'eau à la CNCDH soumis en février 2011)

Au terme de son analyse du droit de l'eau, le Conseil d'État a pris position en faveur de la préparation de nouvelles dispositions législatives :

*“Pour renforcer la crédibilité et la cohérence entre les positions prises par la France dans les enceintes et Forums internationaux et son droit national, le Conseil d'État recommande aussi que le droit à l'eau soit complètement **mis en œuvre** chez elle au profit des plus démunis et que le débat sur la tarification sociale et l'accès des plus pauvres et des sans-abri à l'eau soit traité sous toutes ses facettes avant le Forum mondial de l'eau qui se tiendra à Marseille en 2012.”*

Déjà en 2007, la CNCDH avait souligné “que, pour avoir toute son effectivité, le droit à l'eau doit être mis en œuvre par des dispositions **précises** de droit interne, couvrant ses différents aspects, notamment l'accès à l'eau et à l'assainissement pour des personnes démunies ou en milieu rural parfois déficient.”

Dans cet esprit, les propositions qui suivent concernent les domaines où des difficultés particulières se posent sur le plan pratique ou sur le plan économique en France. Elles n'impliquent pas de dépenses importantes et ne visent chaque fois que de faibles minorités. Pour l'Académie, la réponse législative constitue dans certains cas le premier pas indispensable pour la solution concrète des problèmes au plan national. Il ne suffit pas de reconnaître le droit à l'eau potable et à l'assainissement, il faut en plus mettre en place les moyens pour le rendre opposable.

Aspects économiques

- Tarifs sociaux et aides préventives pour le paiement des dépenses d'eau.
- Lutte contre les inégalités dans les tarifications progressives

Niveau de vie indigne

- Protection des sans-abri. Accès à des points d'eau et des toilettes publiques
- Protection des gens du voyage

Refus d'alimentation en eau

- Contrôle des interruptions volontaires de fourniture d'eau aux ménages démunis
- Réductions de débit en cas d'impayés

Planification des réseaux et participation du public

- Définition des zones de distribution d'eau et des zones d'assainissement collectif
- Participation du public dans les décisions concernant l'accès à l'eau et à l'assainissement

Une action de clarification du droit applicable dans ces domaines devrait permettre de mieux protéger le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement.

1) Tarifs sociaux et aides préventives pour le paiement des dépenses d'eau.

Le Parlement a été saisi de propositions de loi relatives à la création d'un système d'aides préventives pour éviter la formation de dettes d'eau. L'Académie de l'Eau espère que les débats en cours seront conclus rapidement et qu'une loi sur ce sujet sera adoptée conformément aux engagements du Gouvernement (Assemblée nationale : 1^{er} décembre 2010).

2) Lutte contre les inégalités dans les tarifications progressives

Depuis le 1^{er} janvier 2010, les municipalités peuvent mettre en place une tarification progressive, ce qui peut avoir pour effet de pénaliser les familles nombreuses par un tarif rapidement progressif ou les abonnés isolés par une part fixe importante. Afin de définir ce qu'implique un tarif équitable, il conviendrait de s'interroger si dans une commune déterminée, chaque personne physique devrait avoir accès à l'eau potable en payant à peu près le même prix moyen par litre ou si la tarification de l'eau doit aussi servir d'instrument pour promouvoir la politique familiale. Le débat pourrait aussi porter sur le besoin de fournir une quantité minimale d'eau à bas prix à chaque ménage. De telles questions mériteraient d'être débattues avec les usagers si l'on souhaite donner un contenu réel au droit à la participation.

3) Protection des sans-abri. Accès à des points d'eau et des toilettes publiques

Les travaux destinés à lutter contre l'habitat indigne se poursuivent. Comme l'a signalé le Conseil d'État⁶¹, il conviendrait d'améliorer l'accès à des points d'eau publics et à des toilettes publiques dans les villes, en particulier à l'usage des sans-abri ou des gens du voyage. Des travaux sont en cours au Conseil National de l'Eau sur ce sujet.

Du point de vue des droits de l'homme, il serait utile d'introduire l'obligation de créer des points d'eau publics et des toilettes publiques à la charge des municipalités au-dessus d'un certain seuil. Il serait donc souhaitable d'introduire dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT) la disposition :

“ En fonction des besoins de la population, chaque municipalité crée et entretient des points d'eau potable d'accès gratuit et des toilettes publiques ”.

⁶¹ Voir Annexe 2.

Cette disposition est probablement déjà en vigueur dans la plupart des 873 villes françaises de plus de 10 000 habitants sans qu'il y ait d'obligation formelle. Dans les villes de cette taille, il faudra sans doute prévoir trois points d'eau et deux toilettes publiques. La difficulté est de les faire fonctionner en hiver.

4) Accès à l'eau des gens du voyage

Selon la loi Besson⁶², les gens du voyage en France doivent bénéficier du droit à l'eau potable et à l'assainissement dans des aires de repos aménagées. Cette disposition très importante pour garantir une vie décente n'est pas suffisamment mise en œuvre. Une condamnation internationale de la France ne peut être exclue si la situation dans ce domaine ne s'améliore pas. Les Préfets pourraient intervenir dans certains cas et se substituer aux maires défaillants, mais ils ne le font pas. Un livre blanc sur les obstacles à la mise en œuvre de la loi Besson pourrait ouvrir un débat nécessaire sur ce sujet sensible.

5) Contrôle des interruptions volontaires de fourniture d'eau des ménages démunis

Selon le Code de l'action sociale et des familles (CASF, art L. 115-3), il est interdit d'interrompre la fourniture d'eau aux personnes bénéficiant ou ayant bénéficié, dans les douze derniers mois, d'une décision favorable d'attribution d'une aide du fonds de solidarité pour le logement (FSL). Ce texte ne s'applique qu'aux personnes aidées par le FSL et instaure donc deux régimes en matière de coupure d'eau : un régime d'interdiction des coupures pour ceux qui sont aidés par le FSL et un régime avec coupures pour ceux qui, tout en étant aussi pauvres que les premiers, sont aidés par un autre organisme officiel comme, par exemple, les Centres communaux d'action sociale (CCAS). Cette discrimination résultant des lois applicables concernant des personnes démunies se trouvant dans des situations semblables mériterait d'être corrigée. À cette fin, il serait possible de considérer l'adjonction de la disposition suivante :

“Ces dispositions s'appliquent également pour la distribution d'eau en ce qui concerne les personnes bénéficiaires des minima sociaux ou ayant reçu une aide du CCAS au cours des douze derniers mois”.

Une telle disposition qui étendrait le nombre de ménages démunis non soumis à des coupures, est déjà partiellement mise en œuvre sur une base volontaire (non-coupure sur intervention du maire). Elle n'affecte pas les interruptions de fourniture d'eau à des personnes qui omettent de payer leur eau sans motif valable (par exemple, les résidences secondaires).

Par ailleurs, il faudrait envisager le cas des coupures d'eau dans les habitats collectifs qui peuvent engendrer des situations très complexes. Il est proposé de soumettre de telles coupures à autorisation préalable, sauf si une source alternative d'eau est disponible.

⁶² Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

“Dans le cas de contrat collectif de fourniture d'eau à un immeuble d'habitation à usage de résidence principale, le service de distribution d'eau ou le propriétaire ou le gestionnaire de l'immeuble ne peuvent interrompre la fourniture d'eau que si une source alternative d'eau potable est mise à disposition des occupants dans leur voisinage immédiat ou si le juge compétent préalablement saisi a donné l'autorisation.”

Pour tenir compte des hébergements collectifs, on pourrait y ajouter :

“Il en est de même pour les contrats de fourniture d'eau pour un immeuble hébergeant un ensemble de personnes (internat, hôpitaux, maisons de retraite, casernes, etc.).”

6) Réductions de débit en cas d'impayés

Dans certaines municipalités, en cas d'impayés d'eau, le distributeur réduit le débit afin d'alerter l'utilisateur sur la nécessité de payer l'eau et pour réduire sa consommation. Cette mesure permet de garder le contrôle des débits consommés sans devoir recourir à la coupure totale qui pose de sérieux problèmes sanitaires.

Depuis le décret N° 2008-780 (art. 1), il est devenu interdit de réduire la fourniture d'eau alors que cela est permis pour l'électricité. Cette anomalie mériterait d'être corrigée. À cet effet, il conviendrait d'amender le texte en vigueur :

“Lorsqu'un consommateur d'électricité, de gaz, de chaleur ou d'eau n'a pas acquitté sa facture dans un délai de 14 jours après sa date d'émission ou à la date limite de paiement, lorsque cette date est postérieure, son fournisseur l'informe par un premier courrier qu'à défaut de règlement dans un délai supplémentaire de 15 jours sa fourniture pourra être réduite ou suspendue pour l'électricité ou suspendue pour le gaz, la chaleur ou l'eau”

en écrivant à la fin: ...*“réduite pour l'électricité ou l'eau ou suspendue pour le gaz ou la chaleur.”*

7) Détermination des zones de distribution d'eau et des zones d'assainissement collectif

Une bonne gestion de l'accès à l'eau et à l'assainissement comme le droit à l'information sur cet accès impliquent que le citoyen ait connaissance des zones de distribution d'eau et des zones d'assainissement collectif. Bien qu'il s'agisse d'une obligation à charge des communes, il règne le flou le plus total sur la date à laquelle ces zones seront effectivement délimitées. Au minimum, la loi devrait préciser une date limite, par exemple 2014, au moins pour les communes de plus de 2000 habitants qui ont déjà des obligations strictes à remplir en matière de collecte des eaux usées et d'assainissement.

Comme la délimitation de ces zones exige une enquête publique, les communes en cause seront amenées à favoriser la participation du public sur une question qui le concerne directement. Pour que la date limite soit prise au sérieux, il serait envisageable de suspendre les subventions en l'absence du zonage.

Il est donc proposé d'ajouter à la fin de l'art 2224-7-1 du CGCT et du 2^e alinéa à l'art. L2224-8 du CGCT :

“Le schéma visé au premier/deuxième alinéa est établi avant la fin de l'année 2014 dans toutes les communes de plus de 2 000 habitants. Il est mis à jour tous les 10 ans. Aucune subvention pour les services d'eau et d'assainissement ne peut être attribuée en l'absence de ce schéma.”

8) Information et participation du public dans le secteur de l'eau

Le secteur de l'eau potable et de l'assainissement est un service public où l'information des citoyens est assez limitée tout comme sa participation aux décisions alors que le droit en vigueur prévoit des obligations nombreuses dans ce domaine (Charte de l'environnement, Convention d'Aarhus, etc.). Près de la moitié des ménages ne reçoit jamais aucune information de leur distributeur d'eau, mais en reçoit beaucoup des autres services publics (électricité, téléphone, etc.). L'amélioration de l'information et de la participation du public concernant les services de l'eau potable et de l'assainissement ne dépend pas tant de nouveaux textes législatifs que de la mise en œuvre des textes existants au niveau des collectivités territoriales. A cet égard, il serait utile d'identifier les mesures prises dans des collectivités intermédiaires (de 500 à 10 000 habitants) pour répondre à l'objectif poursuivi sans engager de dépenses excessives.

Annexe 4

OBLIGATIONS MINIMALES SELON L'OBSERVATION GÉNÉRALE N°15

Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Le droit à l'eau, Observation générale N°15, 2002, par. 37),

“les États parties ont l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits énoncés dans le Pacte.

De l'avis du Comité, les obligations fondamentales se rapportant au droit à l'eau et ayant un effet immédiat sont au minimum :

- a) d'assurer l'accès à la quantité d'eau essentielle, suffisante et salubre pour les usages personnels et domestiques, afin de prévenir les maladies;
- b) de garantir le droit d'accès à l'eau, aux installations et aux services sans discrimination, notamment pour les groupes vulnérables ou marginalisés;
- c) d'assurer l'accès physique à des installations et services qui fournissent régulièrement une eau salubre en quantité suffisante; qui comportent un nombre suffisant de points d'eau pour éviter des attentes excessives; et qui soient à distance raisonnable du foyer;
- d) de veiller à ce que la sécurité des personnes qui ont physiquement accès à l'eau ne soit pas menacée;
- e) d'assurer une répartition équitable de tous les équipements et services disponibles;
- f) d'adopter et de mettre en œuvre, au niveau national, une stratégie et un plan d'action visant l'ensemble de la population; cette stratégie et ce plan d'action devraient être élaborés et périodiquement examinés dans le cadre d'un processus participatif et transparent; ils devraient prévoir des méthodes, telles que des indicateurs et des critères sur le droit à l'eau, permettant de surveiller de près les progrès accomplis; une attention particulière devrait être accordée à tous les groupes vulnérables ou marginalisés lors de l'élaboration de la stratégie et du plan d'action, de même que dans leur contenu;
- g) de contrôler dans quelle mesure le droit à l'eau est réalisé ou ne l'est pas;
- h) d'adopter des programmes d'approvisionnement en eau relativement peu coûteux visant à protéger les groupes vulnérables et marginalisés;

i) de prendre des mesures pour prévenir, traiter et combattre les maladies d'origine hydrique, en particulier en assurant l'accès à un assainissement adéquat.”

Ultérieurement, le Rapporteur spécial, El Hadji Guissé a présenté le rapport “La réalisation du droit à l’eau potable et à l’assainissement” (E/CN.4/Sub.2/2005/25 (11 juillet 2005) qui contient un Projet de directives pour la réalisation du droit à l’eau potable et à l’assainissement dans lequel les différents droits sont décrits.

Si ces documents devaient être utilisés pour un examen de la situation du droit à l’eau potable et à l’assainissement en France, il en ressortirait que les obligations minimales sont pour l’essentiel satisfaites. Il paraît néanmoins vraisemblable qu’une attention particulière sera portée à l’accès à ce droit pour des groupes vulnérables ou marginalisés. La situation générale est nettement meilleure en métropole que dans les DOM notamment en Guyane (Tableau 1), mais on peut encore trouver des taudis ou des habitats indignes en banlieue parisienne. Le sort des sans-papiers et des gens du voyage est un sujet de préoccupations et les solutions apportées font débat.

Annexe 5

Commission nationale consultative des droits de l'homme

AVIS SUR LE DROIT À L'EAU ET À L'ASSAINISSEMENT

(Adopté par l'Assemblée plénière le 20 septembre 2007)

1. Les États membres du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies ont été invités à exprimer leurs points de vue sur le droit à l'eau en prévision des travaux du Conseil sur le sujet, lors de sa 6ème session, en septembre 2007. La France a déjà répondu à un questionnaire sur certains aspects du droit à l'eau (avril 2007) et sera appelée à se prononcer en termes plus généraux lors des débats du Conseil.
2. La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDDH) rappelle que la France fait partie des très nombreux États qui ont reconnu officiellement le droit à l'eau et qui l'ont mis en œuvre dans leur législation nationale. Ainsi, en 1994, Madame Simone Veil, en tant que ministre des affaires sociales, avait déclaré : « *un libre accès à une eau saine est un droit de l'homme* ». Le Président Chirac avait lui-même proposé en 2003 que « *l'accès à l'eau soit reconnu comme un droit fondamental* ». La France a pris position en faveur du droit à l'eau lors du Forum mondial de Mexico (2006) et a adopté une disposition sur le droit à l'eau dans sa loi sur l'eau et les milieux aquatiques (2006).
3. La CNCDDH note que le concept de « droit à l'eau » a trait uniquement à l'accès à la fois à l'eau potable et à l'assainissement. Il concerne une quantité limitée d'eau potable nécessaire aux besoins essentiels de l'homme et s'exerce au plan interne dans les zones de territoires fixées par les autorités compétentes conformément à la loi ; il requiert de la part des usagers qu'ils acquittent le prix du service de l'eau, étant entendu que les personnes démunies doivent bénéficier de dispositions particulières au cas où ce service ne serait pas disponible dans des conditions compatibles avec leur situation.
4. La CNCDDH est convaincue que le droit à l'eau est indispensable à l'exercice du droit à la dignité, du droit à la santé, qu'il fait partie des droits protégés par le « Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », notamment aux articles 11 et 12, et qu'il relève également d'autres traités internationaux ou régionaux.
5. La CNCDDH considère que l'Observation générale n° 15 sur le droit à l'eau (2002) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le projet de directives « pour la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement » adopté par la Sous-commission des

droits de l'homme des Nations Unies (2006) définissent des bases juridiques et des orientations très utiles pour la mise en œuvre du droit à l'eau.

6. La CNCDH souligne que, pour avoir toute son effectivité, le droit à l'eau doit être mis en œuvre par des dispositions précises de droit interne, couvrant ses différents aspects, notamment l'accès à l'eau et à l'assainissement pour des personnes démunies ou en milieu rural parfois déficient.

7. La CNCDH encourage les actions internationales destinées à améliorer l'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans les pays en voie de développement. Elle considère essentiel que les objectifs du Millénaire soient atteints dans tous les pays et estime que la reconnaissance mondiale du « droit à l'eau » devrait favoriser la mise en œuvre des objectifs du Millénaire pour le développement.

8. La CNCDH note avec satisfaction l'adoption en France d'une loi destinée à faciliter les actions de coopération décentralisée et à permettre l'augmentation des crédits d'aide au développement dans ce secteur. Elle souhaite que les pouvoirs publics ainsi que l'ensemble des acteurs de la coopération décentralisée, notamment les entreprises et les ONG, contribuent ainsi à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

9. La CNCDH souhaite que le Conseil des droits de l'homme adopte une résolution par laquelle l'accès à l'eau potable et à l'assainissement serait reconnu comme un droit fondamental bénéficiant, au niveau international, de la même protection que les autres droits indispensables à la mise en œuvre du « droit à un niveau de vie suffisant » (art. 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme).

10. La CNCDH demande à la diplomatie française de se mobiliser, avec l'ensemble de ses partenaires, notamment au sein de l'Union européenne et dans le cadre de l'OIF, pour prendre les initiatives nécessaires afin d'aboutir à une telle consécration.

Annexe 6

ÉVALUATION DE LA LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'EAU AU JAPON

Le Rapport de Mme de Albuquerque sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement au Japon présente un intérêt particulier pour la France car ce pays est d'un niveau de développement semblable. Les extraits suivants sont révélateurs des questions de mise en œuvre du droit à l'eau qui peuvent se poser lorsqu'un pays développé fait l'objet d'une évaluation lors d'un processus d'examen périodique par des instances internationales telles que le Conseil de l'Europe (évaluation de la mise en œuvre de la Charte sociale révisée), l'OCDE (Évaluation des performances environnementales), le Conseil des droits de l'homme (rapports nationaux au CDH), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (mise en œuvre du Pacte).

Extracts from Press Statement issued by the United Nations Independent Expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation Ms. Catarina de Albuquerque :

“ From 20 to 28 July 2010, I conducted an official mission to Japan in order to assess the manner in which the Government is ensuring the enjoyment of the rights to water and sanitation. In my meetings with the Government, Japan's commitment to human rights was reiterated. rights, whether civil, cultural, economic, political or social.

Concerning the overall framework on human rights, I note that **Japan does not have an overarching law prohibiting discrimination.** Non-discrimination is one of the central tenants of human rights law, and in this regard, I particularly urge the Government to prohibit discrimination in law and in practice with regard to the enjoyment of economic, social and cultural rights. Furthermore, the courts must systematically ensure that international human rights norms are always used as the standard against which Government actions are assessed. In this context, I would also strongly urge the Government **to ratify the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.**

The rights to water and sanitation require that everyone has sufficient access to water and sanitation to meet their personal and domestic needs in a dignified manner, as required by Article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Water quality must be safe for human consumption, and sanitation facilities must safely separate human excreta from human or animal contact. Water for personal and domestic uses must be clearly prioritized over any other water uses, such as water for industry or agriculture. Water and sanitation services must be affordable, even for those in the most difficult situations. This

does not mean that these should be provided for free, but that special attention should be paid to those who may lack the necessary means to obtain these services. **I would welcome explicit recognition by the Japanese Government of these rights.**

Japan has made extraordinary progress in relatively little time to ensure nearly universal access to water and sanitation. In the meetings I had with the Government as well as during the visits to water and wastewater treatment plants, the commitment to ensure safe drinking water and protection of the environment from wastewater and other types of contamination was evident. Tap water is potable everywhere in Japan, which is a commendable achievement. I also learned about important efforts to recycle wastewater, as well as re-use of sludge. I was also particularly impressed by the efforts of Japan to ensure emergency preparedness with regard to water and sanitation, especially in the event of earthquakes. These are very important achievements, and Japan must continue these efforts to ensure that **everyone has safe access to water and sanitation in all spheres of their lives and at all times.**

The rights to water and sanitation must be enjoyed without discrimination on grounds of, inter alia, race, sex, ethnicity, disability, and age. Because of the centrality of the principle of non-discrimination in human rights law, human rights naturally focus on those who are most **marginalized, excluded and vulnerable.** Thus, I spent much of my time in Japan speaking with and learning about the situation of the most vulnerable groups, including homeless people, foreigners, persons with disabilities, and people deprived of their liberty.

I met with homeless people and representatives of homeless groups, living in parks, in Tokyo and Osaka. **To a certain extent, people living in parks have access to water and sanitation through public facilities,** which is already a positive sign when compared with other countries. However, public facilities in parks with homeless people are sometimes not maintained by the authorities concerned and I was told that they were sometimes unresponsive to requests to have such facilities repaired or maintained. I am also concerned about **homeless people's** access to personal hygiene, including showers and baths. For women living in parks, the situation is more difficult because of their different privacy needs, as well as special sanitary requirements when they are menstruating. I would welcome if the Government and municipalities would work closely together, along with representatives of the homeless people, to find a holistic solution for these problems in accordance with international human rights standards.

I also visited the Utoro community near Kyoto, where Koreans have been living for several generations. The situation of access to water and sanitation has reportedly improved over the years, but there is room for additional progress. In a country which has achieved so much in the areas of water and sanitation, **it is shocking to see that some people still have no access to water from the network.** People are also not connected to the sewage network, despite the fact that the surrounding area is largely covered by sewage service. When floods occur, as happened one year ago, the lack of sewage and proper evacuation of greywater result in contamination of the environment, including with human faeces, posing serious health concerns. I am also worried that water and sanitation are extremely expensive for some

people living in Utoro, who reportedly do not have a right to receive a pension.

I was pleased to observe that many of the **public toilet facilities I visited were accessible for persons with disabilities**. However, in my meetings with persons with disabilities and representatives of groups defending their rights, I learned that these people face serious problems in obtaining housing that accommodates their accessibility needs. The lack of anti-discrimination legislation, which I referred to before, is also relevant in this context.

I also learned about the situation of **people deprived of their liberty** and I am concerned that in some prisons, detainees are only permitted to wash their clothes and their hair within authorised times, which is normally 2 to 3 times per week. Allegedly, transgression of this rule can result in solitary confinement.

Japan's **commitment to human rights could be better reflected in its official development assistance** by undertaking more efforts to reach those who still lack access to water and sanitation, and these considerations could be taken explicitly into account in the context of the upcoming Mid-term review. With the majority of assistance going to loan aid, benefitting middle income countries in Asia, Japan's development assistance currently largely improves access to water and sanitation for people who already have some degree of access. A shift towards more grants and technical cooperation for the least developed countries, and a focus on basic water and sanitation supply (rather than large networks) would have an enormous impact on ensuring that all people have at least basic access to safe drinking water and sanitation, as well as to achieving the MDGs. ”

Annexe 7

ÉVALUATION DE L'ACCÈS À L'EAU DES POPULATIONS ROM EN SLOVÉNIE ⁶³

Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque on the mission to Slovenia (24-28 May 2010), A/HRC/15/31/Add.2. Extracts

The situation of Roma

There are approximately 105 Roma settlements in Slovenia. About 21 settlements have no access to water, and many of them also have no access to sanitation.

17. The impact of the lack of access to water and sanitation on these communities is devastating. The individuals with whom the independent expert met explained that they were systematically ill with diarrhoea and other diseases. In one community with no access to water, the people drank from a polluted stream or had to walk for two hours to obtain safe water. They collected water in jerricans, which they hauled back to their homes. Moreover, with no other option, they were forced to defecate in the open. Such a situation is astonishing in a country where so much has been achieved for the vast majority of the population.

18. The implications of the lack of access to water and sanitation for hygiene are particularly serious. Many people explained how their children went to school but eventually dropped out because they were ashamed of not being able to wash and were therefore teased by other schoolchildren about their odour. Similarly, adults faced difficulties in finding work when they had no way of maintaining minimum standards of hygiene. Women face particular issues when they are menstruating, and those interviewed expressed a feeling of shame for the conditions in which they had to practice their menstrual hygiene.

19. Although the situation of the Roma minority in Slovenia is a difficult and complex issue, the independent expert notes with appreciation that some municipalities have found positive ways to address it. For example, almost all settlements in the north-eastern part of the country have access to these most basic services and report higher levels of integration of the Roma community into the local population. In a settlement in Trebnje visited by the independent expert, important efforts had been made to ensure that the community was connected to water and sanitation. Furthermore, the community was working with the municipality to legalize the land and buildings where they lived, which will represent a

⁶³ La Slovénie (2 M habitants) est membre de l'OCDE, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. La population Rom en France serait de 15 000 personnes. Voir CNCDH : Etude et propositions sur la situation des Roms et des gens du voyage en France [texte adopté en assemblée plénière le 7 février 2008].

longer-term solution to their situation. Less than 30 minutes away, however, other municipalities had failed to find similar solutions. Such discrepancies are unacceptable, and the independent expert calls on the Government to take urgent action to ensure that all people in Slovenia have access to safe drinking water and sanitation. This could be achieved by earmarking some of the funds that municipalities receive to extend access to these communities, and by the exchange of good practices between municipalities and with other European countries with Roma communities. Furthermore, swift and decisive action must be taken against all forms of discrimination, including discrimination based on ethnicity.

Application en France :

L'accès à l'eau et à l'assainissement dans les aires d'accueil des gens du voyage est souvent insuffisant, la loi n'étant pas appliquée avec assez de détermination. D'autre part, les conditions de vie dans les bidonvilles "sauvages" sont généralement indignes. La destruction par bulldozer ou par le feu de lieux occupés illégalement élimine localement les problèmes d'insalubrité mais sans apporter une réponse adéquate. L'insuffisance et l'inadéquation des mesures prises risquent d'être mises en évidence lors d'un examen au plan international.

Annexe 8

CONTRIBUTION DES FSL A LA PRISE EN CHARGE DES DETTES D'EAU

La France est l'un des rares pays qui possèdent un système de prise en charge des dettes d'eau au niveau national/départemental en plus du système d'entraide au niveau local (CCAS). Ce système permettrait de réduire le nombre de coupures d'eau pour impayés. Les quelques 375 000 ménages bénéficiaires d'une aide des FSL (maintien dans le logement, énergie ou eau) bénéficient en plus d'une interdiction permanente des coupures d'eau pour cause d'impayés.

Une estimation raisonnable de l'aide totale pour les impayés d'eau des FSL en 2007⁶⁴ est de 12 M€/an, soit 0.2 € par habitant et par an ou 0.1% du chiffre d'affaires du secteur de l'eau potable et de l'assainissement. Ce montant correspond au volume estimé des impayés d'abonnés démunis (0.1%). Il augmente d'environ 5 à 10% par an. Les subventions pour l'énergie sont beaucoup plus fréquentes en partie parce que l'eau des ménages démunis est incluse dans les charges locatives dans au moins la moitié des cas de ménages démunis alors que l'électricité est toujours facturée séparément.

LES SUBVENTIONS DES FSL POUR LES DETTES D'EAU ET D'ÉNERGIE

	<i>Nbr. départem.</i>	<i>Volume (k€)</i>	<i>Nbr. subv.</i>	<i>Subv.moy.(€)</i>
<i>Budget total FSL</i>	90	283 582	-	-
<i>Subventions eau</i>	67	7 803	50 980	153
<i>Subventions énergie</i>	93	50 701	268 826	188

Notes : a) Résultat de l'enquête faite par D. Gallicher, DGALN/DHUP (MEEDDM) pour 2007.

b) Le nombre de départements indiqué est le nombre de réponses non nulles, certains départements ne fournissant aucun chiffre ou n'ayant pas de dépenses à ce titre. Parmi les 33 départements n'ayant pas fourni de montants des subventions pour l'eau, il en existe probablement 25 qui n'accordent aucune subvention pour les dettes d'eau alors que la loi ne leur ouvre pas ce choix de gestion. Les subventions pour l'eau sous-estiment la réalité car 2 M€ d'abandons de créances des délégataires ne sont pas pris en compte dans les réponses à l'enquête.

c) Dans quelques départements, plus de 2500 subventions pour les dettes d'eau sont accordées chaque année pour des montants supérieurs à 400 k€ par département.

d) En 2008, les relevés dans 54 départements (enquête en cours) qui versent une aide pour l'eau se montent à 5.5 M€. L'estimation des aides pour les dettes d'eau de 12 M€/an est fondée sur des aides des FSL de 8.5 M€.

⁶⁴ Pour les années antérieures, voir Henri Smets : "La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France", Editions Johanet, Paris, 2008.

des aides non comptabilisées des délégataires de 1.5 M€ et des aides des CCAS de 2 M€. Par ailleurs, les FSL contribuent aussi au paiement des dettes de charges locatives dont une partie a trait aux charges pour l'eau.

Annexe 9

TRAVAUX PARLEMENTAIRES SUR LA TARIFICATION SOCIALE

Le Parlement s'est très tôt inquiété de la mise en œuvre de la loi sur l'eau (LEMA) et en particulier son article 1er. Dans leur "Rapport d'information n°626 sur la mise en application de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (2008)", André Flajolet et André Chassaigne signalent : " L'article 1er de la loi sur l'eau proclame un « *droit à l'eau* » qui mériterait de trouver une mise en œuvre plus concrète dans le reste de la loi. Alors que le dispositif d'interdiction des coupures d'eau en hiver et de traitement social des impayés de facture d'eau semble insuffisant, le débat actuel sur le pouvoir d'achat des Français incite à créer un tarif social de l'eau, sur le modèle de ce qui existe déjà dans le domaine de l'électricité, et consistant en un abattement forfaitaire du prix de l'eau sur les premiers mètres cubes d'eau consommé."

Une proposition de loi a été déposée dès février 2009 par le sénateur Christian Cambon et plusieurs de ses collègues (Texte N° 228). M. Richard dell'Agnola, a présenté une Proposition de loi similaire (N°1 883) relative à la solidarité des communes dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement des particuliers à l'Assemblée nationale en juillet 2009. Le Rapport N° 242 de M. Michel Houel fait au nom de la Commission de l'Économie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire du Sénat (février 2010) a conduit à une nouvelle proposition de loi transmise par le Sénat à l'Assemblée Nationale (n°2 305). Après examen du Rapport du député Guy Geoffroy (N° 2 982) au nom de la Commission des lois, la proposition de loi émanant du Sénat a été amendée et adoptée avant transmission au Sénat (Sénat N°147). Après un dernier débat le 26 janvier 2011, le texte de la proposition de loi (N°54) a été adopté définitivement sans changement par rapport au texte de l'Assemblée.

Par ailleurs, la députée Marie George Buffet a déposé à l'Assemblée nationale en novembre 2009 une Proposition de loi N° 2117 visant à mettre en œuvre le droit à l'eau et la sénatrice Évelyne Didier a déposé au Sénat une Proposition de loi similaire (N° 109) à la même époque. Ces propositions assez différentes de celle du Sénateur Cambon, n'ont pas abouti.

Les discussions tenues au Conseil National de l'Eau en 2009-2010 ont permis au député André Flajolet de préparer la Proposition de loi N°2 973 visant à créer l'allocation de solidarité pour l'eau qui a été déposée à l'Assemblée Nationale en novembre 2010. Cette proposition a été reportée (Assemblée Nationale, 1^{er} décembre 2010) et le Gouvernement s'est engagé à présenter un rapport et un projet de loi sur ce sujet au cours de 2011.

Loi relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement (Loi n° 2011-156 du 7 février 2011)

I. - Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Après l'article L. 2224-12-3, il est inséré un article L. 2224-12-3-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 2224-12-3-1. - Les services publics d'eau et d'assainissement peuvent attribuer une subvention au fonds de solidarité pour le logement afin de contribuer au financement des aides relatives au paiement des fournitures d'eau ou des charges collectives afférentes mentionnées à l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

« Une convention passée avec le gestionnaire du fonds de solidarité pour le logement détermine les règles de calcul ainsi que les modalités d'attribution et de versement de cette subvention, dont le montant ne peut excéder 0,5 % des montants hors taxes des redevances d'eau ou d'assainissement perçues. » ;

2° Le I de l'article L. 2564-41, tel qu'il résulte de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte est complété par les mots : « , à l'exception de l'article L. 2224-12-3-1, qui est applicable à compter de la création à Mayotte du fonds de solidarité pour le logement prévu par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement » ;

3° À l'article L. 2571-2, avant la référence : « L. 2224-12-4 », est insérée la référence :

« L. 2224-12-3-1, » ;

4° Au 2° de l'article L. 6213-7, après les références : « titres Ier, II », sont insérés les mots : « , à l'exception de l'article L. 2224-12-3-1, ».

II. - Après le premier alinéa de l'article 6-2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La demande d'aide est notifiée par le gestionnaire du fonds au maire et au centre communal ou intercommunal d'action sociale de la commune de résidence du demandeur. Ceux-ci peuvent communiquer au gestionnaire du fonds, avec copie à l'intéressé, le détail des aides déjà fournies ainsi que toute information en leur possession susceptible d'éclairer le gestionnaire du fonds sur les difficultés rencontrées par le demandeur. »

III. - Le présent article entre en vigueur le 1er janvier 2012.

Article 2

Dans un délai de six mois après la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet un rapport au Parlement sur les modalités et les conséquences de l'application d'une allocation de solidarité pour l'eau attribuée sous conditions de ressources, directement ou indirectement, aux usagers domestiques des services publics d'eau potable et d'assainissement afin de contribuer au paiement des charges liées aux consommations d'eau au titre de la résidence principale.

NB : Les travaux engagés par le MEDDTL envisagent plusieurs formes possibles de solidarité telles que tarification spéciale "produits de première nécessité", gratuité de la première tranche, allocation de solidarité sous conditions de ressources (raccrochée ou non à une aide existante comme l'allocation personnalisée au logement).

Annexe 10

RÉSOLUTIONS ET DÉCLARATIONS ADOPTÉES EN 2010 (Extraits)

1) Le droit fondamental à l'eau et à l'assainissement

(A/ RES/64/292) (juillet 2010).

L'Assemblée générale des Nations unies

1. Reconnaît que le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit fondamental, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme.

(1. *Recognizes* the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights. 1. *Reconoce* que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos).

N.B. La reconnaissance du droit à l'eau en juillet 2010 avait été précédée par l'affirmation en 1999 par l'Assemblée générale des Nations unies : "le droit à la nourriture et à l'eau étant un droit fondamental " (A/RES/54/175) au travers d'un vote majoritaire. A l'époque, le caractère novateur de cette résolution avait été largement ignoré car les pays développés ne l'avaient pas approuvée. Entre 1999 et 2010, un effort constant des pays en développement et de nombreux pays développés lors de nombreuses réunions au niveau ministériel avait créé la volonté d'obtenir la reconnaissance officielle du droit à l'eau, malgré l'opposition de quelques Etats.

2) Les droits de l'homme et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement

(A/HRC/15/L.14) (24 septembre 2010).

Le Conseil des droits de l'homme,

2. *Rappelle* la résolution 64/292 de l'Assemblée générale du 28 juillet 2010, dans laquelle cette dernière a reconnu le droit à une eau potable, c'est-à-dire salubre et propre, et à l'assainissement comme un droit fondamental qui est essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme;

3. *Affirme* que le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement découle du droit à un niveau de vie suffisant et qu'il est inextricablement lié au droit au meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint, ainsi qu'au droit à la vie et à la dignité ;

(3. *Affirms* that the human right to safe drinking water and sanitation is derived from the right to an adequate standard of living and inextricably related to the right to the highest attainable standard of physical and mental health, as well as the right to life and human dignity)

8. *Demande* aux États:

- a) D'élaborer les outils et mécanismes appropriés, qui peuvent consister en des mesures législatives, des stratégies et plans généraux pour ce secteur, y compris à caractère financier, pour atteindre progressivement le plein respect des obligations en matière de droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, notamment dans les régions actuellement non desservies ou mal desservies;
- b) D'assurer la totale transparence de la procédure de planification et de mise en œuvre dans la fourniture d'eau potable et de services d'assainissement ainsi que la participation active, libre et authentique des communautés locales concernées et des parties prenantes intéressées;
- c) D'accorder une attention particulière aux personnes appartenant aux groupes vulnérables et marginalisés, en veillant notamment au respect des principes de non discrimination et d'égalité entre les sexes;

3) Conseil de l'Union européenne (22 mars 2010). Déclaration

L'Union européenne rappelle que tous les États ont des obligations en matière de droits de l'homme relatives à l'accès à l'eau potable, qui doit être disponible, physiquement accessible, d'un coût abordable et d'une qualité acceptable.

L'UE estime que les obligations en matière de droits de l'homme relatives à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement sont étroitement liées aux droits de l'homme tels que le droit au logement, à l'alimentation et à la santé.

Non seulement, l'accès à l'eau potable est lié aux droits de l'homme, mais qui plus est, il fait partie intégrante du droit à un niveau de vie suffisant et il est étroitement lié à la dignité humaine.

(The European Union reaffirms that all States bear human rights obligations regarding access to safe drinking water, which must be available, physically accessible, affordable and acceptable.

The EU also recognises that the human rights obligations regarding access to safe drinking water and to sanitation are closely related with individual human rights - as the rights to housing, food and health.

But even more than being related to individual rights, access to safe drinking water is a component element of the right to an adequate standard of living and is closely related to human dignity).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

A. Chosson : *L'assainissement individuel des eaux usées domestiques*, CLCV, Vuibert, Paris, 2008.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale N°15 "Le droit à l'eau"*, 2002.

Bernard Drobenko et Jacques Sironneau : *Code de l'eau*, Éditions Johanet, Paris 2010.

Bernard Drobenko : *Le droit à l'eau, une urgence humanitaire*, Éditions Johanet, Paris, 2010.

Henri Smets : Incorporation du droit à l'eau potable dans l'ordre juridique national, pp. 27-42 publié dans *Environnement et renouveau des droits de l'homme*, La documentation française, 2006. Voir aussi Académie de l'Eau : *Le droit à l'eau en Afrique et en Europe*, 2005 (disponible sur www.academie-eau.org).

Henri Smets : *Pour un droit effectif à l'eau potable*, Académie de l'Eau, avril 2005.

Henri Smets : *Implementation of the Right to Water in France*, Académie de l'Eau, 2007.

Henri Smets : Rights and Duties associated with the Right to Water and Sanitation, *Ympäristö-juridikka- Finnish Environmental Law Review*, N°1, pp. 45-54, 2009.

Henri Smets : *Le droit à l'assainissement, un droit fondamental*, Éditions Johanet, Paris, 2010 (en particulier : Le droit à l'assainissement en France).

Henri Smets : Insuffisances dans l'accès aux toilettes en France, dans "*Le droit à l'assainissement dans les législations nationales*", Académie de l'eau, 2009.

Henri Smets : Observations on the right to sanitation as a human right / Observations sur le droit à l'assainissement comme droit de l'homme, Conseil des droits de l'homme, A/ HRC/15/ NGO /1 (août 2010).

Henri Smets : The Right to Sanitation as a Human Right, *Env. Pol. Law*, Vol. 40, p.228 (Oct. 2010), *Revue jur.de l'envir.* 2011.

Henri Smets : *La mise en œuvre du droit à l'eau. Les solutions à Paris*, Éditions Johanet, Paris, 2011.

COHRE : *Legal Resources for the Right to Water*, 2004.

COHRE : *Manual on the Right to Water and Sanitation*, 2007.

COHRE : *Sanitation : a Human Rights Imperative*, 2008.

FAN : *Rights to Water and Sanitation, A Handbook for Activists*, 2010.

Rapport de l'Experte indépendante, Catarina de Albuquerque, chargée d'examiner la question des obligations en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, A/HRC/12/24 (juillet 2009).

Conseil économique, social et environnemental (CESE): *Les usages domestiques de l'eau*, Avis présenté par M. Paul de Viguerie, 2009.

Conseil d'Etat : *L'eau et son droit*, Rapport du Conseil d'État, La documentation française, 2010.

CESCR : Statement on the Right to Sanitation, E/C.12/45/CRP1.

CREDOC : Analyse du questionnaire : « Mise en œuvre de la solidarité pour l'eau », 2011.

WHO : Draft resolution on drinking water, sanitation and health, 2011(submitted by France to the 64th World Health Assembly).

***FAIRE DU DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT
UN DROIT DE L'HOMME***

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
Portée juridique du droit à l'eau potable et à l'assainissement en France	8
A) DÉFINITIONS	
A.1) Droit à l'eau potable	11
A.2) Droit à l'assainissement	11
B) PRINCIPES DU DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT	
B.1) Un droit de l'homme	13
B.2) Trois principes de base	17
B.2.1) Accès à l'eau	17
B.2.2) Qualité de l'eau	18
B.2.3) Assainissement	22
B.3) Les douze principes dérivés	21
B.3.1) Distribution d'eau potable	21
B.3.2) Fourniture des services en cas d'urgence	22
B.3.3) Assainissement collectif. Égouts et stations d'épuration	23
B.3.4) Assainissement individuel	24
B.3.5) Besoins particuliers de certaines catégories d'usagers	27
i) Eau et toilettes dans les bâtiments	27
-Eau courante	28
-Installations sanitaires	28
ii) Points d'eau potable publics et toilettes publiques	30
iii) Configuration des équipements sanitaires	31
B.3.6) Refus de distribution d'eau potable	32
i) Interruption volontaire de l'alimentation en eau d'usagers démunis ayant des impayés	34

ii) Interruption volontaire d'alimentation	
lors d'un contentieux	37
iii) Refus de branchement des habitations isolées	37
iv) Refus de branchement pour illégalité de l'habitation	37
B.3.7) Gestion des services de distribution d'eau potable et	
d'assainissement	37
i) Information et participation des populations locales	37
ii) Contrôle des services	40
-Gouvernance	40
-Tarifification des services. Prix équitable	42
-Lutte contre la précarité. Prix abordable	44
iii) Solidarité urbain/rural	46
C) LE DROIT À L'EAU POTABLE ET A L'ASSAINISSEMENT	
DANS LE CONTEXTE INTERNATIONAL	47
C.1) Aide au développement dans le secteur de l'eau potable et	
de l'assainissement	47
C.2) Inscription du droit à l'eau dans le droit interne des États	48
C.3) Meilleure définition du droit à l'assainissement au	
plan international	49
C.4) Ratification de la Convention de New-York	49
C.5) Exportation d'eau potable	49
Annexe 1. Indicateurs pour la mise en oeuvre du droit à l'eau potable et à	
l'assainissement	51
Annexe 2. La position du Conseil d'État sur le droit à l'eau potable et à	
l'assainissement pour les plus démunis	55
Annexe 3. Propositions d'actions en faveur du droit à l'eau potable et	
à l'assainissement	57
Annexe 4. Obligations minimales selon l'Observation générale N°15	63
Annexe 5. Avis de la CNCDH sur le droit à l'eau et à l'assainissement	65
Annexe 6. Evaluation de la mise en œuvre du droit à l'eau au Japon	67
Annexe 7. Evaluation de l'accès à l'eau des populations rom en Slovénie	71
Annexe 8. Contribution des FSL à la prise en charge des dettes d'eau	73
Annexe 9. Travaux parlementaires sur la tarification sociale	75

Annexe 10. Résolutions et déclarations adoptées en 2010	77
Références bibliographiques	79
Encadré 1 : Les principales dispositions de mise en oeuvre du droit à l'eau potable et à l'assainissement en France	6
Encadré 2 : Les différents groupes de personnes concernées par l'accès à l'eau et à l'assainissement	7
Encadré 3 : Les Français sans accès à l'eau potable ou sans assainissement	8
Encadré 4 : L'Experte indépendante considère que le droit à l'eau est désormais un droit opposable	10
Encadré 5 : Les principes constitutifs du droit de l'homme à l'eau potable	
Encadré 6 : Les conditions de logement des ménages démunis et à l'assainissement	15 27
Encadré 7 : Le droit à l'eau potable et à des toilettes dans les logements est garanti par le droit européen depuis 2005	29
Encadré 8 : Position du Haut commissaire aux droits de l'homme sur les interruptions volontaires de service	33
Encadré 9 : La gratuité de l'eau potable	43
Tableau 1 : Confort des logements en France métropolitaine et dans les DOM	26
Tableau 2 : Évolution du prix de l'eau et du RMI/RSA	42