



HAL
open science

Du droit et de l'eau au robinet

Bernard Drobenko

► **To cite this version:**

Bernard Drobenko. Du droit et de l'eau au robinet. CNRS Editions. TOUT SAVOIR SUR L'EAU DU ROBINET, p. 74, 2013. hal-03005409

HAL Id: hal-03005409

<https://hal.science/hal-03005409>

Submitted on 14 Nov 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

TOUT SAVOIR SUR L'EAU DU ROBINET
Sous la dir. de A. Euzen et Y. Levi
CNRS Editions, 2013

Droit

Du droit et de l'eau au robinet, p.74

Bernard DROBRENKO

Professeur Emérite des Universités – Université du Littoral Côte d'Opale
Laboratoire TVES (EA 4477) ULCO/Lille 1

Si la goutte d'eau qui sort du robinet pouvait nous raconter comment et pourquoi son état est « potable », elle évoquerait entre autres la géographie, la physique, la chimie, la géologie, la santé, la sociologie, l'anthropologie, l'économie et même le droit. En effet, si les sciences permettent de déterminer certaines caractéristiques existantes ou à établir si le rapport à l'eau potable qui sort du robinet révèle des relations de sociabilité souvent complexes, c'est le droit qui permet de cristalliser les règles et procédures qui permettent d'obtenir l'eau potable, livrée au robinet ou sous d'autres techniques.

La question de l'eau potable a été au cœur de l'évolution humaine. Dans nos sociétés, il est loin le temps où tout humain pouvait s'arrêter aux sources et rivières pour étancher sans craintes et librement sa soif ou celui des porteurs d'eau qui chaque jour acheminaient leur précieuse cargaison. L'urbanisation va bouleverser la capacité à obtenir l'eau potable et à rejeter les eaux usées. Le courant hygiéniste marque le XIX^e siècle et va peser pour conditionner le développement urbain à la capacité à acheminer l'eau dans les foyers, puis à récupérer les eaux usées. L'hygiène et la salubrité publique sont au cœur des règles instaurées pour obtenir de l'eau potable au robinet.

Le droit européen constitue désormais un cadre de référence en la matière¹, il conforte les dispositions internes. C'est dans ce contexte que la loi sur l'eau et les milieux aquatiques est intervenue². Elle a été complétée par les lois de 2009 et 2010 issues du processus dit du « grenelle de l'environnement »³. Cependant, la question de l'eau potable est traitée pour l'essentiel par des dispositions du code la santé publique (CSP), même si le droit de l'environnement, le droit de l'urbanisme, le droit de la construction ou le droit des collectivités territoriales y contribuent aussi.

L'approche juridique de l'eau potable permet d'identifier plusieurs aspects significatifs, structurés autour de l'exigence sanitaire allant du prélèvement à la consommation. Il s'agit, en effet, de répondre à un ensemble de contraintes pour prélever et acheminer l'eau, avec un ensemble de garanties préalables, mais aussi de s'assurer que cette eau délivrée est propre à la consommation et aussi sur la garantie que chacun pourra disposer des quantités suffisantes pour répondre à ses besoins fondamentaux.

Les garanties préalables

Si l'eau potable pouvait conter son parcours nous apprendrions qu'elle résulte d'un cheminement allant du milieu naturel où elle est prélevée, à une station de traitement, puis l'acheminement par un réseau jusqu'au robinet ou à la borne fontaine. Chaque étape est marquée par un ensemble de règles

¹ Directive 80/778/CEE du Conseil du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine modifiée par la directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 - *Journal officiel n° L 330 du 05/12/1998Di*

² LOI n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (1) J.O n° 303 du 31 décembre 2006

³ LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1) - JORF n°0179 du 5 août 2009 - et loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (1) - JORF n°0160 du 13 juillet 2010

qui contribuent à garantir une livraison conforme aux exigences sanitaires. Ainsi, le droit en vigueur oblige les acteurs à développer une gestion préventive de l'eau et des milieux aquatiques afin d'optimiser les conditions de la potabilité. Si ces conditions sont bien remplies, alors la chaîne des interventions pour la potabilisation est facilitée, mais aussi les coûts seront inexorablement réduits. Trois éléments peuvent être retenus :

- Le premier concerne la protection de la ressource, en amont, d'eau de surface ou souterraine. L'eau potable sera d'autant meilleure qualitativement et moins chère que les eaux du milieu naturel seront préservées contre les pollutions. La protection des eaux de surface ou souterraines prélevées constitue à ce titre un préalable. Dès les années soixante-dix, l'Union européenne se préoccupe de la qualité des eaux prélevées pour être traitées utilisées ou destinées à être utilisées à la production alimentaire, ces dernières étant définies comme « toutes les eaux superficielles destinées à la consommation humaine et fournies par des réseaux de canalisation à l'usage de la collectivité »⁴. Ces dispositions ont été intégrées à la directive cadre sur l'eau de 2000 qui impose d'atteindre la qualité écologique des eaux en 2015. Les écosystèmes aquatiques doivent être préservés de manière générale, mais le droit européen impose de préserver de manière spécifique la qualité des eaux destinées à être prélevées pour la consommation humaine.

- Le deuxième est relatif à la protection des captages. Elle est déterminante pour pérenniser les prélèvements dans l'espace et dans le temps, mais aussi assurer ainsi la continuité des services d'eau potable. La protection des zones captages constitue une exigence ancienne, le premier texte qui impose cette protection résulte d'une loi sur la santé publique de 1902. Toutes les lois sur l'eau (1964, 1992, 2004) confortent cette obligation régie par le CSP dont l'article 1321-2 précise que « en vue d'assurer la protection de la qualité des eaux, l'acte portant déclaration d'utilité publique des travaux de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines (...)détermine autour du point de prélèvement un périmètre de protection immédiate dont les terrains sont à acquérir en pleine propriété, un périmètre de protection rapprochée à l'intérieur duquel peuvent être interdits ou réglementés toutes sortes d'installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux et, le cas échéant, un périmètre de protection éloignée à l'intérieur duquel peuvent être réglementés les installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols et dépôts ci-dessus mentionnés».

Malgré cette obligation, moins de la moitié des captages étaient protégés (sur les 35 000 existants) lors de l'adoption de la loi sur l'eau de 2006⁵. Ce dernier texte impose l'identification des zones concernées puisqu'il s'agit de « 5° Délimiter (...) des zones où il est nécessaire d'assurer la protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur »⁶.

En raison d'une évolution opérationnelle peu significative, la loi de 2009 (dite « Grenelle 1 »), pose le principe, dans son article 27 que « d'ici à 2012, des plans d'action seront mis en œuvre en association étroite avec les agences de l'eau pour assurer la protection des cinq cents captages les plus menacés par les pollutions diffuses, notamment les nitrates et produits phytosanitaires ».

Afin de mieux préserver les captages, la loi de 2010 (dite « Grenelle 2 ») complète l'article 1321-2 du CSP en étendant les possibilités d'intervention des acteurs locaux puisque « Le département ou un syndicat mixte constitué en application de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales peut, à la demande du service bénéficiaire du captage, assurer la réalisation des mesures nécessaires à l'institution des périmètres de protection mentionnés au premier alinéa. ».

⁴ La directive 75/440/CEE du Conseil du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres

⁵ En 2012 la protection concerne environ 56 % des captages, avec la nuance suivante, si un peu plus de 70% des captages souterrains sont préservés, pour les eaux superficielles seuls près de 51% fait l'objet de protection.

⁶ Art. 21 de la loi 2006-1772 précitée, modifiant le II-5° de l'article 211-3 du code de l'environnement

L'information sur les périmètres de captage est publique. Notons que si des administrés ou une association demandent aux autorités compétentes de mettre en œuvre la protection, elles doivent intervenir pour ce faire⁷.

- Le troisième est relatif à la prévention des risques sanitaires. La délivrance d'une eau potable au robinet exige une sécurité sanitaire des installations. Parmi les problèmes posés au XX^e siècle, se manifeste le risque d'intoxication saturnine liée aux relargages des installations en plomb qui doivent être remplacées. Dans ce cas également, le droit européen a renforcé les exigences en réduisant à 10 microgramme par litre la présence de plomb dans l'eau potable. Le CSP (art. 1334-1 et s) traite de la question du saturnisme. Le cuivre et le nickel font également l'objet d'un suivi spécifique (arrêté du 31 décembre 2003). De plus, les fuites en réseau peuvent être source de dégradation de la qualité de l'eau, en même temps que de pertes à portée économique. Outre l'exigence d'entretien et de renouvellement des réseaux, des mesures ont été instaurées pour réduire les fuites⁸.

Les exigences sanitaires de l'eau potable

Quel que soit le mode de livraison (robinet, borne fontaine), plusieurs dispositions juridiques traitent de la question de la qualité sanitaire de l'eau livrée. Les règles posées sont relatives à la qualité de l'eau elle-même, aux contrôles qui doivent intervenir et à l'information du public.

- la qualité sanitaire de l'eau pour la consommation humaine

L'eau délivrée à l'utilisateur doit répondre aux exigences qualitatives qui sont précisées par les textes. Encore une fois, l'Union européenne a harmonisé les règles⁹.

Selon le CSP (art. L 1321-1) « *Toute personne qui offre au public de l'eau en vue de l'alimentation humaine, à titre onéreux ou à titre gratuit et sous quelque forme que ce soit, y compris la glace alimentaire, est tenue de s'assurer que cette eau est propre à la consommation* ». Ces dispositions sont précisées par les articles R 1321-1 du CSP qui disposent que ces eaux « *ne doivent pas contenir un nombre ou une concentration de micro-organismes, de parasites ou de toutes autres substances constituant un danger potentiel pour la santé des personnes* » et être conformes aux limites de qualité, portant sur des paramètres microbiologiques, chimiques et organoleptiques. Un arrêté du 11 janvier 2007 précise les exigences en la matière¹⁰.

C'est le distributeur qui a la responsabilité de s'assurer de cette qualité. Si l'utilisateur constate que l'eau au robinet ne répond pas aux exigences sanitaires, il peut engager un recours contre le distributeur. A ce titre, les juridictions rappellent constamment que le fournisseur a ici une obligation de résultat, c'est-à-dire qu'il lui appartient de prendre ses dispositions pour délivrer une eau conforme aux exigences sanitaires. De nombreuses décisions sont intervenues en la matière, quel que soit le distributeur¹¹. Ainsi, la présence excessive de nitrates dans le bassin versant en amont du captage ne constitue une cause exonératoire pour délivrer une eau conforme aux règles sanitaires. L'eau potable peut aussi provenir d'installations privatives, les mêmes exigences sont posées¹².

- les contrôles de l'eau consommée

⁷ CAA Lyon 17 juin 2008 Association Eaux et Rivières de Bourgogne req. n°06LY01475

⁸ Art. L 2224-7-1 CGCT modifié par la loi 2010-788 du 12 juillet 2010 précitée

⁹ Directive n° 80/778 du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (JO n° L229 du 30 août 1980), Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine - *Journal officiel* n° L 330

¹⁰ Arrêté du 11 janvier 2007 relatif au programme de prélèvements et d'analyses du contrôle sanitaire pour les eaux fournies par un réseau de distribution, pris en application des articles R. 1321-10, R. 1321-15 et R. 1321-16 du code de la santé publique (JO du 17 février) modifié par arrêté du 21 janvier 2010 (JO 7 mars)

¹¹ CA Grenoble, 27 avril 1999, Compagnie générale des eaux c/Plancher et a, Cour de cassation Chambre civile 1- 30 mai 2006 Syndicat d'adduction d'eau du Tregor pourvoi 03-16335, Cour de cassation - chambre civile 1 du 28 novembre 2012 N° de pourvoi: 11-26814

¹² Circulaire NDGS/SD7A n° 2007-39 du 23 janvier 2007 relative à la mise en œuvre des arrêtés du 11 janvier 2007 concernant les eaux destinées à la consommation humaine (BO SANTE n° 2007/3 du 15 avril 2007),

L'eau potable fait l'objet d'un double suivi (art. L 1321-4 du CSP). D'une part une surveillance de sa qualité par le distributeur lui-même. En effet, le responsable de la production et/ou de la distribution d'eau potable doit surveiller l'ensemble de la chaîne que suit l'eau du site de la production au robinet. D'autre part l'Agence régionale de santé (ARS) est chargée d'assurer les contrôles sanitaires, c'est-à-dire qu'elle vérifie le respect par le distributeur de toutes les dispositions législatives et réglementaires relatives à la sécurité sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine, celles relatives à la fois aux installations et à la qualité de l'eau elle-même. Généralement ces opérations sont conduites par des laboratoires agréés (article R 1321-22 du CSP).

L'utilisateur peut, en cas de doute, procéder lui-même, à ses frais et auprès de laboratoires agréés par le ministère en charge de la santé, à des vérifications de la qualité de l'eau qu'il obtient au robinet.

- l'information sur l'eau livrée.

L'utilisateur du service d'eau potable doit disposer d'un ensemble d'information, notamment :

- le maire doit afficher en mairie la qualité des eaux distribuées (art. 1321-9 du CSP). Ce sont les analyses réalisées sous le contrôle de l'ARS qui sont communiquées au préfet et au maire.

- la facture d'eau doit comporter, une fois par an, les éléments essentiels de la note de synthèse annuelle ou de la synthèse commentée de la qualité de l'eau établie par l'ARS¹³.

Chaque année, le maire doit publier un rapport sur le prix et la qualité des services d'eau potable et d'assainissement (art. L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales), dont le contenu est précisément déterminé¹⁴.

La satisfaction des besoins fondamentaux

Dans un contexte de paupérisation, chaque être humain dispose-t-il de suffisamment d'eau pour satisfaire ses besoins fondamentaux ? Certes, il est interdit d'édifier une construction sans alimentation en eau potable ni équipement d'assainissement, de même qu'un bailleur doit fournir un logement décent, c'est-à-dire, outre les caractéristiques de l'habitat lui-même, l'équipement d'eau potable et l'évacuation des eaux usées. Dans le logement, le robinet pour l'eau potable est l'équipement technique indispensable pour ouvrir à la disponibilité de l'eau potable. Cependant, en cas d'impayé, malgré les dispositifs sociaux, un fournisseur peut couper l'eau.

La question sous-jacente est celle du droit à l'eau. En 2006, le législateur modifie l'article L 210-1 du code de l'environnement, avec la formule suivante : « *l'usage de l'eau appartient à tous et 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* ». La formule repose sur la notion d'accès à l'eau potable sous la réserve de conditions « économiques ». Au robinet ou sous une autre forme, le législateur subordonne donc la disponibilité à une condition financière, il n'y a donc pas précisément de reconnaissance du droit à l'eau, tel que formulé par les Nations Unies¹⁵. En France, l'eau potable, notamment celle du robinet, y compris celle qui est nécessaire à la vie, est monétisée. Conformément à ses engagements (résolution des Nations Unies, Rio +20), la France doit donc reconnaître formellement le droit à l'eau, qui comprend l'assainissement, et le mettre en œuvre.

En conclusion, au-delà de ces données générales qui permettent d'identifier la diversité des règles relatives à l'eau destinée à la consommation humaine, en particulier celle du robinet, soulignons que le droit en vigueur invite aussi à quelques interrogations.

Les études conduites en France depuis plusieurs années démontrent que, de manière générale, l'eau distribuée est conforme aux exigences sanitaires. La vigilance des consommateurs, dans certains

¹³ Arrêté du 10 juillet 1996 relatif aux factures de distribution de l'eau et de collecte et de traitement des eaux usées (JO du 23 juillet 1996).

¹⁴ Arrêté du 2 mai 2007 relatif aux rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement (JO du 4 mai).

¹⁵ ONU, Conseil économique et social, Observation générale n° 15/2002, puis AG des Nations Unies, 64e session le 28 juillet 2010, Résolution A/64/L.63/Rev.1.

secteurs géographiques connaissant des problèmes particuliers (cas des nitrates et des pesticides notamment) a contribué à renforcer le respect des règles sanitaires.

Les évolutions de nos sociétés comme les procédés industriels font émerger de nouvelles problématiques. Ces éléments peuvent interpeller le consommateur d'eau en général, mais aussi d'eau potable. En effet des rejets dans le milieu d'eaux usées, même traitées et conformes aux exigences réglementaires, peuvent contenir des molécules non identifiées, car non recherchées ou difficilement identifiables. Notons par exemple :

- l'identification dans les ressources en eaux de nombreux contaminants (pesticides, hydrocarbures, résidus de médicaments...) et leurs impacts sur la santé notamment par leur mélanges complexes ;

- la présence de radon radioactif provenant naturellement des terrains granitiques dans certains secteurs géographiques ;

- l'utilisation, dans de nombreux produits de consommation courante, de nano-produits (les nanotechnologies sont en expansion) ;

- les rejets et déchets des organismes génétiquement modifiés, de produits radioactifs,

- la découverte de nouvelles molécules émergentes et de leur impact comme les retardateurs de flamme et les perfluorés largement utilisés dans nos produits domestiques par exemple.

En nous référant au 2^e plan santé/environnement publié en 2008 pour la période 2009/2013, nous pouvons constater que ces questions ne sont pas ignorées.

À des fins sanitaires, le droit impose des règles et procédures pour préserver la santé des populations. Nous assistons ainsi à une sorte de course effrénée entre la maîtrise des polluants (parfois non identifiés mais découverts à l'occasion de recherches comme ce fut le cas des résidus de médicaments) et les exigences de qualité pour la qualification d'eau potable. Au-delà des considérations techniques, il est urgent de favoriser l'émergence d'une culture de l'eau, car l'eau potable fait encore principalement l'objet d'une approche consumériste et marchande. Ainsi, la simple goutte de l'eau du robinet nous oblige à nous interroger sur notre civilisation, sur notre relation à notre environnement, sur le rapport entre sciences, technologie et société.....

Pour aller plus loin

B. Drobenko et J Sironneau Code de l'eau-Johanet 3^e édition 2013,

B. Drobenko Le droit de l'eau Mémento Lextenso -Gualino 2008,

B. Drobenko Le droit à l'eau : une urgence humanitaire – Johanet 2^e édition 2012.

Liens

Contrôle, consommer, distribuer, origine, plomb, potable, réseau, risques, santé