



HAL
open science

Le droit à l'eau, entre devoir des Etats et contributions des collectivités territoriales

Bernard Drobenko

► **To cite this version:**

Bernard Drobenko. Le droit à l'eau, entre devoir des Etats et contributions des collectivités territoriales. Le Bris, Catherine. Les droits de l'homme à l'épreuve du local. Tome II, La praxis, agis dans ton lieu, pense avec le monde, 2, Mare et Martin, pp.133, 2020, Collection de l'Institut des sciences juridiques et philosophique de la Sorbonne, 9782849344835. hal-03137945

HAL Id: hal-03137945

<https://hal.science/hal-03137945>

Submitted on 10 Feb 2021

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.

Ouvrage « Le DROITS DE L'HOMME à L'EPREUVE DU LOCAL »

Sous la dir. de Catherine Le Bris

Publications : Editions Mare et Martin, 2020

Institut des Sciences Juridiques et Philosophiques de la Sorbonne

Tome I – Les fondements, la confluence de l'universel et du particulier

Tome II – La praxis, agis dans ton lieu, pense avec le monde

Le droit à l'eau, entre devoir des Etats et contributions des collectivités territoriales

(Tome II, p. 133 et s.)

Bernard Drobenko

Professeur Emérite des Universités – ULCO - Consultant

Laboratoire TVES (EA 4477) ULCO/Lille 1

COMUE Lille Nord de France

Plan

Introduction

I – Le droit à l'eau: les contradictions étatiques de la France

- A Une contribution continue de la France au plan international
 - 1° La contribution à des reconnaissances indirectes
 - 2° L'affirmation d'un droit opposable
- B La récurrence d'un refus de reconnaissance par la France au plan interne
 - 1° Du maintien des ambiguïtés
 - 2° Au rejet d'une approche cohérente

II – La nécessaire clarification de compétences partagées

A - De l'intervention conditionnée des collectivités territoriales

1° de la prévention des impayés

2° à l'interdiction des coupures

B – A l'exigence d'une responsabilité politique nationale

1° le contexte

2° la nécessité d'une reconnaissance du droit à l'eau par la France

Conclusion

Introduction

« Le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'homme, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme »¹, selon la résolution des Nations Unies du 28 juillet 2010.

Cette résolution- constitue le texte international majeur de reconnaissance du droit à l'eau- fait expressément référence aux deux éléments indissociables de ce droit, d'une part l'« eau potable » et, d'autre part, l'« assainissement ».

Les droits de l'humain se sont progressivement enrichis, ils sont qualifiés d'individuels, de collectifs et de solidarité. Si leur développement dans le temps semble révéler une sorte de généalogie où trois générations seraient identifiables, cette présentation paraît quelque peu réductrice car la protection de la personne humaine dans son « humanité » a connu certes des étapes significatives, mais n'a cessé de se développer dans sa diversité². Ces droits sont in fine indissociables les uns des autres, dans un processus d'enrichissement constant. Ainsi en 1993, à Vienne,

En effet, en 1993 à Vienne, les Chefs d'Etat adoptent une déclaration précisant que « tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance »³. Il en est ainsi du droit à l'eau apparaît au début du XXI siècle. Il constitue assurément un droit individuel. Sa reconnaissance universelle résulte d'un processus progressif dans des textes non conventionnels, alors que sa mise en œuvre sectorielle a été inscrite très tôt dans des actes conventionnels sectoriels. Le droit à l'eau apparaît comme un droit fondamental de la personne humaine, et, comme tout droit de l'homme, l'Etat doit à la fois le respecter, le protéger ainsi que de la garantir et lui faire produire ses effets pour la personne

Plusieurs caractéristiques de ce droit peuvent être soulignées. En premier lieu, il s'agit d'un droit de l'homme fondamental, en ce sens il s'impose donc à toute autorité publique, entraînant l'illégalité de tout acte qui l'entraverait ou y porterait atteinte, et ce quelle que soit la nature de cet acte – législative, réglementaire ou administrative⁴. En deuxième lieu le droit à l'eau est universel⁵ : ni un individu ni un peuple ne peuvent renoncer à ces droits, car le respect de la dignité humaine qu'il implique⁶ est désormais

¹ Résolution du 28 juillet 2010 de l'Assemblée générale de l'ONU (AGNU), Le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement, Doc. NU, .A/RES- 64/292

² P.M. Dupuy, Y. Kerbrat, Droit public international, cf. Ch : diversité des Droits de l'homme Dalloz 2016, 13^eed. p.216 et s.

³ Point 5 de la Déclaration et du programme de Vienne lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme du 25 juin 1993

⁴ V. Comité des droits économiques, sociaux et culturels – Observation générale n°15, Le droit à l'eau (art.11 et 12 du Pacte internationale relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, nov.2002, par.20 et s.)

⁵ Énoncé par la Déclaration universelle des droits de l'homme, Paris le 10 décembre 1948 ; v. aussi Résolution de l'AGNU du 8 mars 1999, Déclaration sur les droits et responsabilités des individus, des groupes et des organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'Homme et les libertés universellement reconnues. Doc. NU A/RES/53/144.

⁶ V. Comité des droits économiques, sociaux et culturels – Observation générale n°15, préc., par. 29

l'affaire de l'humanité dans son ensemble⁷. En troisième lieu, ce droit est exigible, justiciable⁸: les individus peuvent agir pour les faire respecter. En quatrième lieu, les Etats sont les « garants » des droits de l'homme⁹ : ils doivent s'abstenir d'entraver son exercice, faire en sorte que les tiers n'entravent pas non plus cet exercice, mais aussi faciliter, promouvoir et assurer ce droit¹⁰.

La protection du droit à l'eau est une affaire étatique : la responsabilité de cette protection incombe à l'Etat, quelle que soit son organisation institutionnelle. Cette responsabilité est fondamentale dans le cadre des engagements internationaux des Etats et de la compétence actuelle des juridictions internationales. Les textes onusiens et les conventions régionales situent aussi la place des autorités nationales quant à la mise en œuvre des droits de l'homme¹¹. Cependant la mise en œuvre des droits de l'homme engage aussi l'ensemble des acteurs de la société.

La France est un Etat unitaire, une république indivisible dont l'organisation est décentralisée¹², il paraît donc nécessaire, s'agissant du droit à l'eau, de situer le rôle des collectivités territoriales qui sont compétentes en matière de gestion des services d'eau potable et de d'assainissement, auxquelles sont souvent associés des acteurs privés¹³.

Comme en matière d'environnement¹⁴, en raison de leur proximité avec les populations, le rôle des collectivités territoriales est essentiel dans la mise en œuvre des droits de l'homme. La responsabilité des Etats est de s'assurer aussi que ces acteurs contribuent à cette mise en œuvre. De ce point de vue, au plan régional les incitations à l'intervention des acteurs publics locaux sont caractérisées¹⁵. Les Cours régionales situent bien la responsabilité première des Etats et des diverses autorités publics locaux de la mise en œuvre des droits de l'homme. Ces autorités ont des obligations positives, ainsi l'abstention ou le refus d'action, y compris pour l'exécution de décisions de justice, voire des actions d'empêchement sont condamnés¹⁶.

Cependant si la France a soutenu le processus de reconnaissance du droit à l'eau, elle ne l'a toujours pas reconnu formellement. A cet égard, l'état des lieux révèle bien les contradictions de l'Etat français (I). Néanmoins, dans un contexte, les collectivités territoriales contribuent de manière nuancée à la prise en

⁷ Résolution 53/144 du 9 décembre 1998, Déclaration sur les droits et responsabilités des individus, des groupes et des organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés universellement reconnus

⁸ V. Comité des droits économiques, sociaux et culturels – Observation générale n°15, préc., par. 17

⁹ V. Préambule de la DUDH, et la résolution 53/144 préc.

¹⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels – Observation générale n°15, préc., par. 20 et s.

¹¹ Art. 36 de la Déclaration et du programme de Vienne préc.

¹² Art. 1 de la Constitution de 1958

¹³ Art. L2224-1 et s., L2224-7-1, L2224-8, L2224-11 du Code général des collectivités territoriales (ci-après CGCT)

¹⁴ Chapitre 28 de l'Agenda 21, points 42, 43 de la déclaration de Rio + 20.

¹⁵ V. la Résolution 428 (2018) in Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (rapporteur : Harald Bergmann), Promouvoir les droits de l'homme aux niveaux local et régional, 27 mars 2018, Doc. CG34 (2018) final ; v. aussi la Résolution du 25 mars 2014 n° 365, Bonnes pratiques pour la mise en œuvre des droits de l'homme aux niveaux local et régional dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et dans d'autres Etats ; Résolution 296 (2010) REV et sa Recommandation 280 (2010) REV sur le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l'homme

¹⁶V. not. CEDH - Arrêt du 30 novembre 2004 Grande chambre – affaire Önerildiz c. Turquie (Requête no 48939/99), CIDH 29 mars 2006 Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, CEDH - 14 mai 2008 Affaire Butan et Dragomir c. Roumanie (Requête no 40067/06)

charge des personnes en situation de pauvreté. Ce contexte d'ambiguïtés partagées exige une clarification(II).

I – Le droit à l'eau: les contradictions étatiques de la France

Force est de constater que les autorités françaises en successivement contribué à l'affirmation puis à la reconnaissance de ce droit au niveau des Nations Unies. Elle a ainsi apporté sa contribution à l'adoption de la Déclaration universelle de 1948, puis elle a signé et ratifié un ensemble de conventions qui concernent la dignité de la personne humaine pour préserver des catégories fragilisées de personnes (enfants, handicapés etc.). Ces textes sous-tendent le droit à l'eau. Ce volontarisme s'est toutefois accompagné d'un refus de reconnaissance du droit à l'eau au plan interne.

A Une contribution continue de la France au plan international

Avec la déclaration des droits de l'homme et du citoyen en 1789, la France apparaît comme le « pays des Droits de l'Homme ». Le rôle de la diplomatie française a été significatif pour l'affirmation du cadre juridique universel dont la DUDH constitue le cadre de référence mais aussi dans la reconnaissance sectorielle de droits, dont le droit à l'eau.

1° la contribution à des reconnaissances indirectes

Dès l'adoption de la Déclaration universelle de 1948, la dignité humaine, au cœur des droits de l'homme, et elle fonde le respect de la personne humaine, son droit à des conditions de vie décente ou à la santé, impliquant de manière indirecte les conditions de vie elle-même comme l'eau potable et l'hygiène. Ainsi cette déclaration précise que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habitat, le logement, les soins médicaux, ainsi que pour les services sociaux nécessaires¹⁷.

Un ensemble de conventions sectorielles confortent ces exigences. C'est le cas avec de la Convention relative aux droits des femmes qui exige «de bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne le logement, l'assainissement, l'approvisionnement en électricité et en eau, les transports et les communications¹⁸, de la Convention sur les droits de l'enfant précise de «lutter contre la maladie et la malnutrition, y compris dans le cadre des soins de santé primaires, grâce notamment à l'utilisation de techniques aisément disponibles et à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable, compte tenu des dangers et des risques de pollution du milieu naturel¹⁹, de la Convention relative aux conflits armés selon laquelle «il est interdit d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage des biens indispensables à la survie de la population civile, tels que des denrées alimentaires et les zones agricoles qui les produisent, les récoltes, le bétail, les installations et réserves d'eau potable et les ouvrages

¹⁷ Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, après l'article 3, l'article 25, al.1

¹⁸ Art. 14 de la Convention internationale sur le droit des femmes du 18 décembre 1979 précise en son article 14, notamment 2-h

¹⁹ Art. 24 de la Convention relative au droit de l'enfant du 20 novembre 1989

d'irrigation, en vue d'en priver, à raison de leur valeur de subsistance, la population civile ou la Partie adverse »²⁰, de la Convention relative aux droits des personnes handicapées aux termes de laquelle «les États Parties reconnaissent le droit des personnes handicapées à un niveau de vie adéquat pour elles-mêmes et pour leur famille..., et qu'ils prennent des mesures pour "Assurer aux personnes handicapées l'égalité d'accès aux services d'eau salubre »²¹, de la Convention sur les droits des femmes qui précise que les Etats parties assurent le droit « de bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne le logement, l'assainissement, l'approvisionnement en électricité et en eau, les transports et les communications »²², de la Convention n°120 de l'Organisation internationale du travail selon laquelle les personnes au travail, y compris dans les bureaux, doivent bénéficier « de l'eau potable ou une autre boisson saine doit être mise en quantité suffisante à la disposition des travailleurs »²³,

Les conventions régionales relatives aux droits de l'homme confortent ces orientations. En effet, les trois conventions régionales majeures (européenne, interaméricaine et africaine) comportent ces éléments fondamentaux de la protection de la dignité humaine²⁴. En Europe, en particulier, la protection de la personne humaine est assurée au niveau du Conseil de l'Europe par la Charte sociale et au niveau européen par la Charte des Droits fondamentaux²⁵.

Or, au plan international, le constat est sans appel : la pauvreté et la précarité s'accroissent et, pour l'Organisation mondiale de la santé, en 2017, sur la planète, près d'un milliard de personnes ne disposent pas d'eau potable, 2,1 milliards n'ont pas d'eau sûre, et 1,8 milliards utilisent une source d'eau de boisson contaminée, tandis que plus de 4,5 milliards ne disposent pas d'assainissement ; près de 2,4 milliards n'ayant pas du tout d'équipement²⁶. Il en résulte que chaque année meurent, en raison de leur situation au regard de l'eau potable et « d'assainissement plus d'un million de personnes meurent²⁷. C'est dans ce contexte que le droit à l'eau va être affirmé.

²⁰ Art. 54 du protocole additionnel de 1977 à la Convention de 1949 sur les conflits armés

²¹ Convention relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006, entrée en vigueur le 3 mai 2008

²² Convention sur le droit des femmes, dont l'article 14 h)

²³ Art. 12 et article 13 de la Convention concernant l'hygiène dans le commerce et les bureaux adoptée le 8 juillet 1964, entrée en vigueur le 9 mars 1966

²⁴ Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales signée Rome le 4 novembre 1950, Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée le 18 juin 1981, à Nairobi, Kenya et les protocoles de Ouagadougou de juin 1998 et de Maputo le 11 juillet 2003, Convention américaine des droits de l'homme adoptée à San José, Costa Rica, le 22 novembre 1969, à la Conférence spécialisée interaméricaine sur les droits de l'homme

²⁵ Charte sociale européenne signée à Turin le 18/10/1961 (et ses protocoles 05/05/1988, 21/10/1991, , 09/11/1995), la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée le 7 décembre 2000, intégrée au traité de Lisbonne, art. 6

²⁶ OMS Communiqué de presse du 12 juillet 2017, cf. www.who.int/mediacentre/news/releases/2017/water-sanitation-hygiene/fr/, OMS « Plus sain plus sûr, plus juste, Itinéraire de Santé dans le monde 2007/2017 rapport 2017 ; Publications OMS/UNICEF

²⁷ V. OMS, Tableau général de l'impact de l'environnement sur la santé- 2016, en ligne. Selon l'UNICEF 1 400 enfants de moins de 5 ans meurent chaque jour de maladies diarrhéiques liées à l'absence d'eau salubre, d'assainissement adéquat et d'hygiène. Pour l'ONU, environ 5 millions de personnes meurent de maladies infectieuses ou parasitaires dues à l'eau chaque année.

2° L'affirmation d'un droit opposable

La diplomatie française a contribué à l'affirmation progressive d'un droit à l'eau. Elle a, en particulier, participé à l'adoption du protocole « eau et santé » à la Convention d'Helsinki de 1992. Ce protocole constitue l'un des premiers actes établissant les rapports entre, d'une part la santé, la vie, la dignité et, d'autre part, l'eau potable et l'assainissement. Il précise notamment « En contrepartie des droits relatifs à l'eau qui leur sont garantis par le droit privé et le droit public, les personnes physiques et morales et les organismes du secteur public comme du secteur privé devraient contribuer à la protection du milieu aquatique et à la conservation des ressources en eau »²⁸.

De même, la France a pris ou soutenu un ensemble d'initiatives. Elle a ainsi proposé à l'Organisation mondiale de la santé l'adoption d'un texte « Eau potable, assainissement et santé »²⁹, ce texte a été adopté par tous les Etats sauf le Royaume Uni en mai 2011. Il souligne que le droit humain à l'eau et à l'assainissement « habilite chacun, sans discrimination, à disposer pour son usage personnel et domestique d'une eau et d'un assainissement qui soient suffisants, sans risque, acceptables, accessibles physiquement et abordables ».

Dans la Déclaration adoptée lors de la Conférence Rio + 20³⁰ il est aussi précisé :

« Nous réaffirmons les engagements pris en faveur du droit à l'eau potable et à l'assainissement, qui doit être réalisé progressivement pour nos peuples dans le plein respect de la souveraineté nationale. Nous mettons l'accent également sur l'engagement pris en faveur de la Décennie internationale d'action sur le thème. « L'eau, source de vie » (2005-2015) ».

Toutefois, c'est un double processus qui a permis d'aboutir, au niveau des Nations Unies à la reconnaissance effective du droit à l'eau. Le premier a pour cadre le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU qui, dès 2002, a présenté une observation générale en faveur de la reconnaissance du droit à l'eau³¹. Le second résulte de l'impulsion du Comité des droits de l'homme, qui avec le rapport Guissé, engage un travail sur l'intérêt de la reconnaissance du droit à l'eau³². En 2009, sur

²⁸ Protocole sur l'eau et la santé à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, fait à Londres, le 17 juin 1999. La Convention et son protocole sont ouverts au plan universel depuis la réunion des parties du 30 novembre 2012

²⁹ ONU OMS 64^e Assemblée mondiale de la santé Résolution « Eau potable, assainissement et santé » 20 mai 2011 ; Doc. WHO 64/24

³⁰ Déclaration de Rio+20 juin 2012 point 121

³¹ ONU Conseil économique et social, Comité des droits économiques, sociaux et culturels- Observation générale n°15, Le droit à l'eau, novembre 2002,-DOC. NU E/C.12/2002/11 - 20 janvier 2003

³² Monsieur Hadji Guissé a été nommé le 20 août 1998 par la Résolution 1998/7 de la Sous-Commission, Rapporteur spécial chargé de « procéder à une étude détaillée sur le rapport entre la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels et la promotion de la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement ». En tant que Rapporteur spécial de la Sous-Commission, il a réalisé un rapport préliminaire en 2002 (Doc. NU, E/CN.4/Sub.2/2002/10), un rapport intérimaire en 2003 (Doc. NU, E/CN.4/Sub.2/2003/WP.3), un rapport final en 2004 (Doc. NU, E/CN.4/Sub.2/2004/20) et un projet de directives pour la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement en 2005 (Doc. NU, E/CN.4/Sub.2/2005/25).

mandat du Conseil des Droits de l'Homme³³ est présenté le rapport « Albuquerque », qui fait expressément référence à la reconnaissance du droit à l'eau et à l'assainissement³⁴. Le Conseil des droits de l'Homme confirme la nécessité de l'adoption d'un tel droit fondamental par les Etats en 2010 puis en 2016³⁵.

Ces éléments ont conduit l'AG générale des Nations Unies à adopter une résolution en date du 28 juillet 2010, reconnaissant « 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 »³⁶.

Plusieurs résolutions confirment cette première reconnaissance, dès septembre 2010, elle sera réitérée en 2015³⁷, puis de manière plus caractérisée en 2017³⁸.

Il résulte de ces diverses résolutions de l'AG de l'Organisation des Nations Unies, dont celle de décembre 2017 qui constitue la synthèse la plus aboutie, que le droit à l'eau constitue un droit fondamental indissociable des autres droits de l'homme, et qu'il comporte deux éléments garantis par l'Etat et opposables. En effet, d'une part, le droit à l'eau implique l'approvisionnement suffisant en eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques pour tout être humain, et d'autre part, il permet à chacun, sans discrimination, de disposer des équipements sanitaires, dans tous les domaines de la vie, qui soient sans risque, hygiéniques, sûrs, socialement et culturellement acceptables et gages d'intimité et de dignité. Par ailleurs, le droit à l'eau est régi par les règles inhérentes aux droits de l'homme ; dans sa résolution, il est rappelé que « les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement découlent du droit à un niveau de vie suffisant et sont inextricablement liés au droit au meilleur état de santé physique et mentale possible, ainsi qu'au droit à la vie et à la dignité », et, qu'en tant en tant qu'éléments du droit à un niveau de vie suffisant sont indispensables « pour la pleine jouissance du droit à la vie et de tous les droits de l'homme »³⁹. La résolution rappelle aussi que

³³ ONU Conseil des Droits de l'Homme, résolution 7/22

³⁴ Rapport de l'experte indépendante Catarina de Albuquerque, chargée de clarifier encore « la teneur des obligations relatives aux droits de l'homme, y compris en matière de non-discrimination, qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement Doc. NU, A/HRC/12/24, 1er juillet 2009 : v. le point 1 du rapport (l'experte « a été chargée de clarifier encore la teneur des obligations relatives aux droits de l'homme, y compris en matière de non-discrimination, qui concerne l'accès à l'eau potable et à l'assainissement », et le point 33 du rapport. (Mme Albuquerque rendra plusieurs rapports, Doc. NU, A/HRC/10/6, Doc. NU, A/HRC/12/24, Doc. NU, A/HRC/15/31/Add.1, A Doc. NU, A/HRC/15/31 et Doc. NU, A/65/254)

³⁵ Conseil des droits de l'homme : Résolution 15/19, du 30 septembre 2010, Les droits de l'homme et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, Doc. NU, A/HRC/RES/15/9 ; Résolution 33/10 du 29 septembre 2016, Les droits de l'Homme à l'eau potable et à l'assainissement, Doc. NU, A/HRC/RES/33/10.

³⁶ AG des Nations Unies, 64e session le 28 juillet 2010, Résolution Doc. NU, A/64/L.63/Rev.1.

³⁷ AG des Nations Unies Soixante dixième session Troisième Commission Point 72 b) de l'ordre du jour - Promotion et protection des droits de l'homme : questions relatives aux droits de l'homme, y compris les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales – Le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement Doc. NU, A/C.3/70/L.55/Rev.1, 18 novembre 2015 ; Résolution 70/169 du 17 décembre 2015, sur les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, Doc. NU A/Res/70/169 ;

³⁸ AG des Nations Unies, Résolution du 19 décembre 2017, relative aux droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, Doc. NU, A/Res/72/178

³⁹ Respectivement : antipénultième et avant dernier alinéa du préambule de la résolution du 19 décembre 2017 précitée

tous les droits de l'homme sont « universels, indivisibles, interdépendants et intimement liés et doivent être traités globalement ».

Quelles que soient les techniques utilisées, le droit à l'eau permet de répondre aux besoins fondamentaux de chaque être humain. Ce droit est garanti par les Etats. Pour ce faire les Etats doivent remplir un ensemble d'obligations, notamment celle « d'assurer la réalisation progressive des droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement pour tous sans discrimination, tout en éliminant les inégalités d'accès, notamment pour les personnes appartenant à des groupes à risque ou des groupes marginalisés, fondées sur la race, le sexe, l'âge, le handicap, l'appartenance ethnique, la culture, la religion, la nationalité et l'origine sociale ou sur tout autre motif »⁴⁰. La résolution rappelle que les Etats doivent assurer la pleine réalisation de l'ensemble des droits de l'homme, qu'ils doivent prendre toutes les mesures pour parvenir progressivement à la pleine réalisation des droits à l'eau potable et à l'assainissement par tous les moyens appropriés, notamment l'adoption de mesures législatives ; assurer le suivi de la mise en œuvre. Cet objectif est conforté par les Objectifs du développement durable (ODD) adoptés en 2015. Dès la résolution de 2010⁴¹, il est précisé que « le fait de déléguer la fourniture de services d'approvisionnement en eau potable et/ou de services d'assainissements à un tiers n'exonère pas l'Etat de ses obligations en matière de droit de l'homme ». Le Conseil des Droits de l'homme, dans sa résolution de septembre 2010, demande aux Etats « d'adopter et de mettre en œuvre des cadres réglementaires efficaces pour tous les fournisseurs de service, conformément aux obligations des Etats en rapport avec les droits de l'homme, et de doter les institutions publiques réglementaires de moyens suffisants pour surveiller et assurer des règlements en question »⁴². La résolution fait une mention expresse du rôle de l'Etat au regard des acteurs locaux afin de « de prévoir des mécanismes de responsabilisation efficaces pour tous les fournisseurs d'eau et de services d'assainissement, notamment ceux du secteur privé, pour faire en sorte qu'ils respectent les droits de l'homme, ne soient pas à l'origine de violations de ces droits ou d'atteintes à ces droits, ou n'y contribuent pas »⁴³.

Il s'agit d'un droit bénéficiant de garantie, opposable. La méconnaissance de ce droit par les Etats doit pouvoir être sanctionnée. Il en résulte donc des règles et procédures permettant de garantir l'effectivité du droit à l'eau. A ce titre le Conseil des Droits de l'homme « insiste sur l'importance d'un recours utile en cas de violation des droits économiques, sociaux et culturels, y compris des droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement et, à cet égard, de l'existence de mécanismes judiciaires, quasi judiciaires et autres mécanismes appropriés, y compris de procédures pouvant être engagées par des particuliers ou groupes de particuliers »⁴⁴.

⁴⁰ Art. 4b.

⁴¹ Art. 6.

⁴² Le Conseil réitère la recommandation et précise la responsabilité des Etats dans une résolution du 5 octobre 2016 relative aux droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, Doc. NU. A/HRC/RES/33/10

⁴³ Art. 4 j.

⁴⁴ Point 8 de la résolution précitée du 5 octobre 2016 précitée

Le droit à l'eau est reconnu par les juridictions régionales des Droits de l'homme (CEDH, CIDH, CADH)⁴⁵. Ainsi, au sein du Conseil de l'Europe, la CEDH sanctionne les privations d'eau ou de sanitaires dans le cadre du droit à la vie, de la protection de la personne et des exigences de santé notamment la fourniture d'eau potable et des installations sanitaires⁴⁶.

Nonobstant ces évolutions majeures, l'Union européenne n'a pas reconnu le droit à l'eau comme droit de l'homme, la réforme de la directive sur l'eau potable n'intègre pas expressément cette reconnaissance, la Commission européenne a refusé ce processus, la réforme de la directive « eau potable » intègre les conditions de l'accès à l'eau, non la reconnaissance du droit à l'eau⁴⁷.

Cependant plusieurs Etats ont reconnu expressément le droit à l'eau, parmi eux des pays européens : certains au niveau constitutionnel⁴⁸, d'autres au niveau législatif⁴⁹. La Slovaquie a intégré dans sa Constitution le jeudi 17 novembre 2016 un article ainsi formulé :

« "L'approvisionnement en eau de la population est assurée par l'Etat via les collectivités locales, directement et de façon non-lucrative", précise ce texte. "Les ressources en eau sont un bien public géré par l'Etat. Elles sont destinées en premier lieu à assurer l'approvisionnement durable en eau potable de la population, et ne sont à ce titre pas une marchandise".

En revanche, la France, qui a soutenu le processus de reconnaissance du droit à l'eau au niveau international, se refuse de manière récurrente à le reconnaître au plan interne.

- B La récurrence d'un refus de reconnaissance par la France en interne

A partir de 2010, et plus particulièrement du Forum mondial de l'eau de 2012⁵⁰, la perspective d'une reconnaissance du droit à l'eau a été affirmée par la société civile. Pour autant, en dépit d'avancées en la matière dans de nombreux pays, la situation française fait apparaître le maintien d'ambiguïtés dont certains acteurs se nourrissent pour bloquer la reconnaissance du droit à l'eau lui-même. Malgré l'implication des collectivités territoriales, l'approche n'est pas cohérente.

1° Du maintien des ambiguïtés

La reconnaissance du droit à l'eau par l'AGONU met en lumière les termes et la portée de ce droit : celui qui comprend un double volet, à savoir l'eau potable et assainissement. Or, le droit à l'eau ainsi

⁴⁵ CIDH, 29 mars 2006, Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, CIDH, 25 novembre 2006, decision Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs/Peru, points 262 et s., – CIDH, 25 nov. 2006, Caso del Penal Miguel Castro Castro, point 262 et s.

⁴⁶ CEDH, 4 mai 2006, Kadikis c. Lettonie (n° 2) – (Req. n° 62393/00) ; CEDH, 14 février 2008, Butan et Dragomir c. Roumanie – (req. no 40067/06).

⁴⁷ Commission européenne 1° février 2018 Proposition de directive du Parlement et du Conseil relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (refonte) COM(2017) 753 final .

⁴⁸ Par exemple la Zambie, le Kenya, l'Afrique du Sud ou la Bolivie

⁴⁹ Comme l'Argentine, le Niger, le Paraguay ou le Burkina Faso

⁵⁰ Dès le forum mondial de l'eau, la question du droit à l'eau est évoquée par les animateurs du Forum, elle fait l'objet d'une déclaration générale par l'ensemble des ONG réunies à cette occasion.

exprimé est souvent confondu avec l'accès à l'eau qui procède d'une autre logique. Cette confusion génère une approche tronquée dans de nombreux pays et particulièrement en France. Le constat impose donc de distinguer les énoncés. En effet l'accès à l'eau répond de manière précise aux éléments suivants. En premier lieu, il vise expressément la souveraineté d'un pays sur les ressources en eau ; chaque pays dans le cadre de ses prérogatives de souveraineté s'attache à maîtriser les ressources ; l'identification des zones hydro conflictuelles en révèle les enjeux⁵¹. En deuxième lieu, il concerne les techniques de prélèvement ou de maîtrise de l'eau : pompage, barrages, dérivation, puits, aménagements de sources. En troisième lieu, il vise aussi les moyens d'ingénierie qui contribuent à acheminer et sa potabilisation l'eau pour la consommation : canalisations, stations de traitement, puits, sources. En quatrième lieu, enfin, il concerne enfin les éléments techniques qui contribuent à déterminer les conditions de la distribution : compteur, robinet, bouteille et autres emballages. L'accès à l'eau concerne aussi la gestion quantitative (répartition des usages) et qualitative (conditions d'utilisation) avec les contrôles administratifs qu'il exige.

Le droit de l'eau, dans sa diversité régit l'accès à l'eau tant au plan international (la Convention de New-York de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation et la Convention d'Helsinki sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux ainsi que ses protocoles par ex.), au plan européen (Directive cadre sur l'eau (DCE) de 2000) ainsi qu'au plan national ou local.

L'article L. 210-1 du code de l'environnement, issu de l'article 1er de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, dite « LEMA » prévoit que « 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 ». Cet article vise expressément l'accès à l'eau potable en subordonnant celui-ci à un coût économiquement acceptable. Il ne s'agit donc pas de la reconnaissance d'un « droit à l'eau » ; d'autant que cet accès est subordonné à une condition économique, ce qui est incompatible avec la réalisation d'un Droit de l'homme.

De plus ce texte n'évoque pas l'assainissement.

Il figure au code de l'environnement relatif à l'eau et les milieux aquatiques et marins ; le droit de l'eau et l'accès en sont des éléments.

Cette approche est confortée par l'article L211-1 de ce même Code énonce «La gestion équilibrée doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population ». Il apparaît en effet, que l'utilisation du terme « accès à l'eau », génère une confusion de fond, et que cette formulation ne répond pas aux exigences posées par la

⁵¹ V. not. V.Shiva, « La guerre de l'eau », Paragon, 2003 ; Dossier spécial l'eau , Afrique contemporaine 2003/1 n°205; Assemblée. Nationale, La géopolitique de l'eau, Rapport d'information n°4070 (Rapport J. Glavany), le 13 mars 2011; Euronews L'eau source de conflits 8 mars 2012 ; F. Lasserre « Guerres de l'eau : inévitables » La revue géopolitique 26 janvier 2014, disponible en ligne : www.diploweb.com ; UNESCO (pour le compte de ONU-eau), Rapport mondial des Nations Unies sur la mise en valeur des ressources en eau : Les solutions fondées sur la nature pour la gestion de l'eau , Paris, 2018, UNESCO

définition énoncée par les textes adoptés à différents niveaux par les Nations Unies reconnaissant le « droit à l'eau ».

Certes, plusieurs Etats ont intégré l'accès à l'eau dans leur législation et instauré des procédures pour soutenir des personnes en difficultés (cas de la Belgique, l'Afrique du Sud, la France.. etc.). Mais il ne s'agit pas là du droit à l'eau au sens des résolutions de 2010 et 2017 de l'ONU. S'agissant de la situation de populations défavorisées, pauvres ou migrantes sur le territoire de la République, il est constaté que l'accès à l'eau à ces populations n'est pas réalisé⁵². Par exemple les sans-logements ne bénéficient pas de bornes fontaines gratuites, dans la plupart des villes les sanitaires publics sont conditionnées par un accès payant.

Hormis la situation des personnes en difficultés sociales disposant d'un logement qui sont prises en charge dans le cadre des dispositions précitées, aucun texte ne permet de garantir à ces populations le bénéfice du droit à l'eau et à l'assainissement.

La reconnaissance contribuerait donc, quelles que soient les conditions d'accès à un dispositif technique, à bénéficier de quantités d'eau suffisantes pour répondre à leurs besoins fondamentaux. Ici apparaît bien la nuance opérationnelle entre « accès » et « droit à ». Pourtant, malgré plusieurs tentatives, nous devons constater le rejet d'une approche cohérente d'un point de vue juridique.

2° Au rejet d'une approche cohérente

Pour tenir compte de la situation des plus démunis, et pour que la France se conformer à ses engagements internationaux, plusieurs initiatives parlementaires ont été prises pour faire reconnaître le droit à l'eau en France.

L'une des premières est intervenue en 2009⁵³, et d'autres ont suivi, après le Forum mondial de l'eau en 2012⁵⁴, et en 2013⁵⁵. Ces premières tentatives ne visent pas expressément à reconnaître le droit à l'eau, mais à la prise en charge des populations les plus défavorisées quant à la fourniture d'eau potable, appuyée par l'instauration d'une tarification adaptée. Elles reposent, en premier lieu, sur la notion de l'accès à l'eau et des conditions d'en favoriser la réalisation. Fondée sur une approche sociale en prenant en considération des plus démunis, elles ne sont dissociées ni de la gestion de l'eau en général, avec la référence récurrente à l'article L 210-1 du code de l'environnement, ni de la gestion du service public d'eau potable. De plus ces approches occultent le second volet du droit à l'eau, l'assainissement.

Après le Forum mondial de l'eau en 2012, la société civile s'est mobilisée, tant au niveau français qu'europpéen. Au niveau européen c'est l'initiative « Right2Water », qui conduira à une pétition citoyenne

⁵² V. les rapports des ONG humanitaires dont la Fondation Abbé Pierre : v.not. Fondation Abbé Pierre, l'état du mal-logement en France, 21^e Rapport annuel, 2016, p.47, document disponible en ligne : <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/nos-publications/etat-du-mal-logement/les-rapports-annuels/21e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2016> (le 28/02/2018)

⁵³ Sénat, document n° 109, proposition de loi du 24 novembre 2009 visant à mettre en œuvre le droit à l'eau, document n°109

⁵⁴ Assemblée Nationale, proposition de loi du 24 juillet 2012 visant à mettre en œuvre le droit à l'eau, document n° 121.

⁵⁵ Proposition de loi n° 296 du 28 janvier 2013 visant à assurer l'effectivité du droit à l'eau

européenne, laquelle recueillera près de 2 millions de signatures remise à la Commission Européenne en septembre 2013⁵⁶. La Commission prend note de l'intérêt de cette proposition, souligne les actions et financements conduits par la Commission en matière d'eau potable et d'assainissement, mais renvoi aux Etats, qu'elle encourage à le faire, le soin de procéder à la reconnaissance du droit à l'eau⁵⁷.

Les ONG françaises qui ont contribué à cette initiative, ont engagé dans le même temps un travail de fonds conduisant à élaborer elles-mêmes⁵⁸ une proposition de loi qui sera soutenue par cinq groupes parlementaires⁵⁹. Cette proposition vise à reconnaître expressément le droit à l'eau et à l'assainissement comme droit de l'homme (art. 1), dont la mise en œuvre relève de la responsabilité de l'Etat ; à imposer aux communes de plus de 3500 habitats des toilettes publiques, des douches pour celles de plus de 15 000 habitants (article 2), à créer un fonds national de solidarité assurant une réelle péréquation, alimenté par une taxe sur l'eau commercialisée emballée, celle importée, complété par une taxe sur le chiffre d'affaires de ces distributeurs d'eau (article 3) ; à instaurer une justiciabilité de ce droit par recours amiable et juridictionnel (article 4) ; à rendre ce droit opposable avec des procédures préventives pour une prise en charge des plus démunis (article 5 et s.).

Après un passage en commission, le texte amendé est proposé en discussion à l'Assemblée nationale⁶⁰. L'adoption par l'Assemblée nationale intervient en juin 2016, avec un texte modifié de manière significative. En effet, l'article 1 vise à la reconnaissance du droit à l'eau, mais la responsabilité de l'Etat, comme « garant de ce droit » a été supprimée ; de plus les députés subordonnent la réalisation de ce droit à la capacité de ressources des bénéficiaires. Un amendement est proposé pour assurer la mise en œuvre d'un droit universel avec la gratuité des premiers litres d'eau ; il sera rejeté⁶¹.

Pour prendre en charge la situation des plus démunis, un dispositif préventif est instauré, mais il complexifie les dispositions en vigueur instauré dans le cadre du droit au logement et des textes d'application pris en 2013 et 2014⁶². Ce dispositif repose sur la mise en œuvre de procédures impliquant les divers acteurs (collectivités, services de l'Etat, distributeurs d'eau), mais de nombreux obstacles rendent sa mise en œuvre aléatoire, en particulier la saisine systématique des services sociaux en cas de

⁵⁶ Sur cette initiative, <http://www.right2water.eu/fr/>

⁵⁷ Commission européenne, Communiqué de presse du 13 mars 2014.

⁵⁸ V. le Groupe de travail conjoint France Libertés- Coordination eau Ile de France- Coalition Eau comprenant notamment ACAD, Action contre la Faim, ADEDE, AVSF, CCFD, Coopération Atlantique Guinée 44, CORAIL, CRID, 4D, East, Eau Sans Frontières International, Eau Vive, Green Cross International, GRET, Hydraulique Sans Frontières, Ingénieurs Sans Frontières, Initiative Développement, Kynarou, Les Amis de la Terre, Réseau Foi et Justice Afrique Europe, Secours Catholique – Caritas France, Secours Islamique France, Sherpa, Solidarité Eau Europe, Toilettes du Monde, Triangle Génération Humanitaire, WECF

⁵⁹ Assemblée nationale Proposition de loi n°1375 visant à la mise en œuvre effective du droit humain à l'eau potable et à l'assainissement, enregistrée à l'Assemblée nationale le 18 septembre 2013

⁶⁰ Proposition de loi n°3199 au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire visant à la mise en œuvre effective du droit à l'eau potable et à l'assainissement par Michel Lesage

⁶¹ Amendement n°37 proposé par le député Mme Fanny Dombre Coste

⁶² Loi « Brottes » (loi n°2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et des éoliennes, JO n°0089 du 16 avril 2013) modifiant l'article L115-3 du Code de l'action sociale et des familles (CASF) et Décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau - JO du 14 août 2008, modifié par décret n°2014-274 du 27 février 2014

difficulté de paiement et l'identification par tout distributeur d'un correspondant solidarité-précarité⁶³. Les discussions à l'Assemblée nationale vont conduire à sursoir à la création de ce fonds national pour l'eau et à supprimer dans un premier temps l'article 5.

Après une adoption *a minima* donc, mais néanmoins avec le principe de la reconnaissance du droit à l'eau, le texte a été transmis au Sénat ; la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable valide la proposition en l'état⁶⁴. Le texte est mis à l'ordre du jour le 22 février 2017, et, malgré le travail pédagogique du rapporteur, plusieurs sénateurs ont présenté un ensemble d'amendements et de questionnements conduisant à une réelle obstruction quant au débat sur le fond. Faute d'adoption dans les délais, le Président de séance a interrompu l'examen du texte. Force est de constater que le texte le abouti quant à la reconnaissance du droit à l'eau, a fait l'objet, *in fine*, d'un rejet « politicien » bien marqué.

La dernière initiative intervenue en février 2017⁶⁵ traduit une volonté de médiatisation du sujet par les porteurs de la proposition. La proposition s'inscrit dans un processus de révision constitutionnelle présentée par un parti minoritaire. Elle amalgame plusieurs sujets tels que le statut de l'eau, l'accès à l'eau et la gestion des services publics. Les débats développés en séance et conduisant à un rejet⁶⁶, ont fait apparaître, de la part des divers groupes parlementaires, une grave méconnaissance du sujet, une réelle confusion des problématiques dont celle de la reconnaissance d'un droit de l'homme tel que développé par la résolution des Nations Unies dans sa dernière formulation en décembre 2017.

Compte tenu du refus de la France de reconnaître le droit à l'eau, des pratiques fondées sur d'autres logiques se sont développées, en particulier les pratiques des collectivités territoriales intégrant une approche sociale.

II – La nécessaire clarification de compétences partagées

Si l'absence de reconnaissance du droit à l'eau par la France interdit une approche cohérente reposant sur les exigences des droits de l'homme, un ensemble de disposition à caractère technique ont été adoptées pour garantir des conditions d'hébergement dignes ou pour prendre en charge, de manière plus ou moins directe certaines personnes en difficulté. C'est à ce niveau qu'interviennent les collectivités territoriales de manière significative mais conditionnée.

Si ces dispositifs présentent un intérêt dont nous situeront aussi les limites, il y a bien nécessité pour la France de reconnaître le droit à l'eau comme un droit de l'homme.

⁶³ Art. 11 du décret n° 2008-780 du 13 août 2008 modifié en 2014, préc.

⁶⁴ Proposition de loi n°685 visant à la mise en œuvre effective du droit à l'eau potable et à l'assainissement enregistrée au Sénat le 15 juin 2016

⁶⁵ Proposition de loi constitutionnelle n°498 visant à faire de l'accès à l'eau un droit inaliénable,, enregistrée Ass.Nat. le 14 décembre 2017,

⁶⁶ Assemblée nationale XV^e législature Session ordinaire de 2017-2018 - Compte rendu intégral - Séance du jeudi 01 février 2018

A - De l'intervention conditionnée des collectivités territoriales

C'est au croisement des compétences étatiques et des collectivités territoriales que la question de la fourniture d'eau potable et de services d'assainissement va être posée de manière caractérisée, avec des obligations ou des possibilités d'intervention, plus ou moins bien caractérisées, elles imposent aussi d'identifier le rôle de certains acteurs privés. Le droit au logement va fonder les politiques locales en la matière, même si l'Etat est le garant de ce droit⁶⁷.

Dans le cadre de la fourniture d'un logement par n'importe quel propriétaire ou bailleur⁶⁸, il existe une obligation générale de fournir « un logement décent », c'est-à-dire comportant, entre autres « Une installation d'alimentation en eau potable assurant à l'intérieur du logement la distribution avec une pression et un débit suffisants pour l'utilisation normale de ses locataires ; » et « Une installation sanitaire intérieure au logement comprenant un w.-c., séparé de la cuisine et de la pièce où sont pris les repas, et un équipement pour la toilette corporelle, comportant une baignoire ou une douche, aménagé de manière à garantir l'intimité personnelle, alimenté en eau chaude et froide et muni d'une évacuation des eaux usées⁶⁹ ». La fourniture d'un logement insalubre « constitue en soi un préjudice réparable »⁷⁰.

La fourniture d'eau potable ou la mise à disposition d'équipements d'assainissement constituent des compétences que les collectivités territoriales exercent dans le cadre de la gestion des services publics locaux et dont elles ont la charge⁷¹. Ces services, qui sont des services publics industriels et commerciaux sont gérés en régie ou sont délégués; dès lors, des opérateurs privés peuvent intervenir⁷². Au-delà de ces services, elles interviennent aussi à travers le droit au logement et l'exigence pour les propriétaires et bailleurs de fournir un logement décent. C'est de même à l'occasion des tentatives de prise en charge de la situation des personnes en difficultés que seront identifiées les questions relatives à la fourniture de l'eau potable et d'un service d'assainissement.

1° de la prévention des impayés

Dans le cadre du droit au logement, la protection des personnes en difficulté, conduit à instaurer un dispositif préventif à plusieurs niveaux. D'une part, il existe une interdiction des

⁶⁷ Article L. 300-1 du Code de la construction et de l'habitation la loi créé par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, JO n° 55 du 6 mars 2007. Le premier texte en la matière est la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, JO du 2 juin 1990

⁶⁸ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale - J.O n° 55 du 6 mars 2007, art. L300-1 Code de la construction et de l'habitation

⁶⁹V. l'article 1719 du Code Civil et les articles 3-2 et 3-5 du décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. JO du 31 janvier 2002

⁷⁰ Cass. Civ. 3°, 9 février 2017 pourvoi n°16-13260

⁷¹ Art. L. 2224-7-1 et L. 2224-8-I du CGCT

⁷² Art. L. 2224-11, L. 1411-1 du CGCT

expulsions de novembre à mars, afin de préserver les familles pendant la période hivernale⁷³. D'autre part, est prévue une procédure d'alerte et de prise en charge des personnes connaissant des difficultés de paiement de leurs factures relatives aux besoins fondamentaux pour les habitations principales⁷⁴. Dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement, en cas de difficultés particulières, toute famille a droit à une aide de la collectivité, pour disposer, entre autres de la fourniture d'eau⁷⁵. Cette première approche est complétée par une procédure visant à suivre et prendre en charge les personnes connaissant des difficultés de paiement, cette procédure imposant une démarche concertée⁷⁶. En effet, dans un premier temps le fournisseur tente de trouver un accord avec l'utilisateur ; il l'informe aussi qu'il peut saisir les services sociaux en cas de difficulté. Tous les fournisseurs d'électricité, de gaz, de chaleur ou d'eau approvisionnant des personnes physiques désignent un correspondant solidarité-précarité pour les relations avec les services sociaux du département, les services sociaux communaux ainsi qu'avec les associations de défense d'utilisateurs ou de consommateurs qui en feront la demande. Dès lors en cas de difficulté de paiement les services sociaux départementaux ou communaux, les associations compétentes doivent être informés via le correspondant solidarité-précarité du fournisseur ou via l'utilisateur lui-même de ces difficultés. Un processus de prise en charge est alors organisé pour assurer un vécu dans la dignité des personnes concernées. Il est, par ailleurs, prévu qu'une convention associant les fournisseurs et les services sociaux, en intégrant au besoin les associations, peut être signée pour organiser la prise en charge des personnes en situation d'impayés. Un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées doit permettre l'accès et le maintien dans un logement décent afin d'y disposer, notamment, de fourniture d'eau⁷⁷. Les difficultés inhérentes à cet encadrement préventif sont que peu de fournisseurs ont désigné tous leur correspondant solidarité-précarité et que tous les départements n'ont pas instauré le fonds social départemental. Il en résulte de réels manquements.

C'est dans ce cadre qu'en 2013 a été instauré un dispositif préventif expérimental conduisant les collectivités territoriales volontaires à instaurer en partenariat avec les fournisseurs d'eau « en vue de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau »⁷⁸. Pour cette expérimentation, les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'eau et d'assainissement peuvent établir un tarif progressif pouvant inclure une première tranche de

⁷³ Art. L115-3, 3° alinéa du Code de l'action sociale et des familles

⁷⁴ Id.

⁷⁵ Art. L115-3, 1° alinéa du code de l'action sociale et des familles

⁷⁶ Décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau - JO du 14 août 2008, modifié par : décret n°2014-274 du 27 février 2014 et décret n°2016-555 du 6 mai 2016

⁷⁷ Le PDALHPD a été créé par l'article 2 de la loi du 31 mai 1990, complété par l'art. 6 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO du 17 août 2004, modifiant les art. 1 et 2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

⁷⁸ Art. 28 de la loi Brottes préc.

consommation gratuite ; elles peuvent prendre en charge dans leur budget propre tout ou partie du montant de l'aide attribuée par le service pour le paiement des factures d'eau des foyers en situation de précarité ou ayant des difficultés de paiement de leurs factures d'eau ; le fonds de solidarité pour le logement contribue, dans ses limites, à ce financement. Toutefois, à défaut d'intervention du fonds de solidarité pour le logement, le versement est réalisé au centre communal ou intercommunal d'action sociale pour la durée de l'expérimentation. Le processus a connu une mise en œuvre très relative⁷⁹.

2° à l'interdiction des coupures

L'encadrement préventif tel qu'instauré dans le cadre de la garantie du droit au logement et de la fourniture d'un logement décent, est assorti, depuis 2007, d'une exigence précise concernant l'eau potable : selon le Code de l'action sociale et des familles, « du 1^{er} novembre au 31 mars de l'année suivante les fournisseurs d'électricité, de chaleur, de gaz ne peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption, y compris par résiliation de contrat, pour non-paiement de factures, de la fourniture d'électricité, de chaleur ou de gaz aux personnes ou familles (...) Ces dispositions s'appliquent aux distributeurs d'eau pour la distribution d'eau tout au long de l'année »⁸⁰.

Il existe ainsi en France, depuis 2007, une interdiction de coupure d'eau et de réduction de débit (dit lentillage ». Cependant, de nombreux fournisseurs ont ignoré cette interdiction, ils ont procédé sur le territoire à de nombreuses coupures. Lorsqu'avec le soutien des organisations non gouvernementales (ONG) les tribunaux ont été saisis pour préserver la satisfaction des besoins fondamentaux des personnes concernées par les coupures, les juridictions ont condamné ces pratiques de manière constante. Plusieurs familles, soutenues par des ONG, ont ainsi contesté les coupures d'eau pour leur résidence principale. Les premières décisions condamnant ces pratiques sont intervenues dès 2014, quel que soit le fournisseur, privé ou public⁸¹. L'un de ces opérateurs a saisi le Conseil Constitutionnel, contestant la constitutionnalité de l'interdiction. Le Conseil a validé l'interdiction légale de coupure en la fondant sur l'exigence relative à la fourniture d'un logement décent⁸².

Face à ces condamnations récurrentes, certains opérateurs ont engagé à l'égard des usagers en difficulté des opérations de baisse du débit de fourniture d'eau, opération qualifiée de « lentillage ». Saisies sur la portée de ces procédés, les juridictions ont analysé la baisse de débit comme une coupure déguisée, car elles conduisent *in fine* à priver les usagers de suffisamment d'eau pour leurs besoins : elles les ont condamné⁸³.

⁷⁹ Décret n° 2015-416 du 14 avril 2015 fixant la liste des collectivités territoriales et de leurs groupements retenus pour participer à l'expérimentation en vue de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau - JO du 16 avril 2015, modifié par décret n°2015-962 du 31 juillet 2015

⁸⁰ Additif à l'article 115-3 du CASF inséré par l'article 36-2° de la loi 2007-290 du 5 mars 2007 préc.

⁸¹ TI Bourges, Ordonnance de référé 12 novembre 2014 n° 12-14-00229, TGI Valenciennes, ordonnance de référé, 25 novembre 2014 n° 14/00282, TGI Amiens, ordonnance de référé, 19 décembre 2014 n° 14/00546

⁸² Décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, Société SAUR SAS.

⁸³ V. not. (parmi les nombreux exemples), CA Limoges arrêt du 15 septembre 2016 Sas Saur c. Mme V. épouse R, Fondation France Libertés, Association Coordination Eau Ile de France, Arrêt n° 857 RG n°16/00093, TGI Nanterre

Nonobstant ces condamnations, force est de constater qu'en 2018, les coupures ou les réductions de débit sont encore pratiquées, et condamnées quand les juridictions sont saisies⁸⁴.

La France n'est pas le seul pays à interdire les coupures d'eau. Dans son rapport de 2010, le Conseil d'Etat souligne que plusieurs pays les ont également prohibées⁸⁵ ; il en va ainsi de l'Irlande, l'Autriche, la Norvège ou de la Suède. D'autres pays, quant à eux, « assortissent la coupure de la fourniture d'un volume d'eau minimal correspondant aux besoins vitaux » ; il en va ainsi de la Suisse et de l'Afrique du Sud.

La fourniture d'un logement décent ne suffit toutefois pas à répondre aux exigences du droit à l'eau, et ce, d'autant que le volet « assainissement » est rarement évoqué. D'où l'exigence d'une reconnaissance par la France du droit à l'eau.

- B – A l'exigence d'une responsabilité politique nationale

La France dispose d'un équipement général en services d'eau potable et d'assainissement globalement cohérent, avec une couverture territoriale significative. Cependant, compte tenu des inégalités croissantes, l'absence d'eau potable disponible et le manque d'équipement sanitaire concerne un nombre important de personnes. Ce contexte impose de reconnaître, en France, le droit à l'eau potable et à l'assainissement.

1° le contexte

Au plan européen, comme au plan national la pauvreté ne cesse de croître : elle affecte en France entre 5 millions et 8.8 millions de personnes⁸⁶. Cette pauvreté croissante a des conséquences directes sur la situation du logement de ces personnes. De plus, les phénomènes migratoires conduisent à la résurgence de bidonvilles. En effet, si le niveau de revenu caractérise la pauvreté, le socle majeur en est le logement et les charges afférentes (énergie et eau essentiellement) qui peuvent atteindre 25 % à 40 % du revenu. Il existe ainsi, en France, des populations qui vivent dans des conditions insatisfaisantes, notamment au regard de l'eau potable et de l'assainissement. Tel est le cas, en particulier, des personnes sans domicile fixe⁸⁷, qu'il s'agisse des personnes et familles sans logement (y compris des personnes ayant une activité professionnelle) ou des personnes migrant sur le territoire de la République pour divers motifs (réfugiés, gens du voyage, roms etc...). Le nombre de personnes privées de domicile personnel est de 148000 en Ile

ordonnance du 17 août 2017, YX, Fondation France Libertés, Association Coordination Eau Ile de France c. Société Saur, n)RG. 17/02076

⁸⁴ TGI Paris 21 février 2018 France Libertés- Coordination Eau Ile de France c/ SCEA Veolia, ordonnance de référé n°18/50951 ; TGI Nanterre 15 janvier 2018 France Libertés- Coordination Eau Ile de France c/ SAS Saur, ordonnance de référé n°17/03199, TI de Vanves 17 mai 2018 France-Libertés/Coordination Eau Ile de France décision RGn°11-18-000101

⁸⁵ Conseil d'Etat Rapport annuel « L'hydrosystème et son droit » 2010, p.70

⁸⁶ Selon Eurostat en 2014 120 millions de personnes étaient menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale, cf. communiqué de presse Eurostat 14 novembre 2014 ; Observatoire des inégalités « L'état de la pauvreté en France » mars 2017, 85 millions de personnes en Europe vivraient sous le seuil de pauvreté ; CNCLE Définition et mesure de la pauvreté – Les chiffres clés de l'exclusion et de la pauvreté 2016

⁸⁷ V. Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale – Contribution au suivi du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, mars 2017 : les personnes sans domicile fixe seraient 143 000 en France

de France, 642700 en France⁸⁸. D'autres personnes logées le sont dans des conditions indécentes, notamment au regard de l'eau potable et de l'assainissement : plus de 600 000 logements sont indignes⁸⁹ ; la part de logement indignes ou indécents représente près de 20% des demandes en droit au logement⁹⁰. Il convient également d'attirer l'attention sur les personnes vivant en habitat précaire (forêts, bas-côtés d'autoroutes, friches industrielles etc..) : plus de 340 000 personnes ont vécu dans des lieux non prévus pour l'habitation sont utilisés (rue, véhicule, hall d'immeuble ou abri de fortune), sans eau potable ni assainissement⁹¹. Selon l'INSEE, en France métropolitaine il existe près de 90 000 habitations de « fortune », la situation étant plus dégradée dans les DOM⁹². En France 16 000 personnes vivent dans des bidonvilles⁹³.

Le croisement de ces diverses données révèle un ensemble significatif de difficultés d'un point de vue humanitaire en France : l'absence de fontaines propres à l'utilisation et l'insuffisance des équipements sanitaires conduisent à un accroissement du nombre de personnes ne pouvant s'alimenter en eau potable⁹⁴.

Dans ce contexte, la France a été rappelée à l'ordre par les Nations Unies : en, puis en 2018, le rapporteur spécial sur les droits à l'eau potable et à l'assainissement, le rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, la rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à ce égard, ainsi que le <rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, ont exhorté la France à fournir de l'eau potable et des équipements d'assainissements aux migrants de Calais et d'autres régions placés de la côte nord française⁹⁵.

Il convient par ailleurs, de prendre en considération la situation des personnes défavorisées qui ne peuvent payer leur eau ou l'assainissement. Ainsi, près d'un million de ménages n'ont accès à l'eau qu'à un prix considéré comme excessif par rapport à leurs revenus. Un consensus existe pour considérer que ce coût est excessif lorsque la facture dépasse 3 % des revenus⁹⁶. Les services sociaux locaux (municipaux, départementaux) ainsi que les ONG ont vocation à jouer un rôle en la matière, en particulier dans la prévention des risques sanitaires et de mortalité.

⁸⁸ Institut national de la statistique et des études économiques (ci-après «INSEE») Les mal-logés en Ile de France - Dossier n° 3 - Mars 2017, p.11

⁸⁹ Rapport Fondation Abbé Pierre L'état du mal-logement en France 2018, p. 173

⁹⁰ Ibid., p. 170

⁹¹ Ibid., p.149

⁹² Recensement de la population 2013, in INSEE, « Les conditions de logement en France », Édition 2017.

⁹³ DIHAL, État des lieux national des campements illicites, grands squats et bidonvilles, 9^e édition avril 2017.

⁹⁴ Le rapport Lesage, précise en préambule de la proposition de loi n°1375 précité que qu'une centaine de milliers de personnes ne disposent pas d'eau potable et ne bénéficient pas d'un équipement d'assainissement. De plus au moins trois millions de personnes ne disposent pas d'un logement adéquat, donc connaissent des difficultés au regard de l'eau potable et de l'assainissement

⁹⁵ V. ONU, info, « Calais, des experts de l'ONU exhortent la France à fournir de l'eau potable et des services d'assainissement aux migrants », 4 avril 2018, Document disponible en ligne <https://news.un.org/fr>, (le 28/02/2018)..

⁹⁶ Ce que rappelait un député (JH. Ratenon) à l'Assemblée Nationale lors de la discussion de la PPI le 1^{er} février 2018

2°) la nécessité d'une reconnaissance du droit à l'eau par la France

Par de là la question du droit au logement, la reconnaissance explicite en France du droit à l'eau contribuerait à renforcer son opposabilité.

Comme indiqué *supra*, la France a soutenu les diverses résolutions de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies du 26 juillet 2010 et du 19 décembre 2017 qui reconnaissent « 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 ». De plus, lors du 8^o Forum sur l'eau, les parlementaires français ont contribué à l'adoption de la Déclaration de Brasilia qui énonce « Nous nous engageons à adopter les actions établies dans le présent Manifeste, pour renforcer le rôle des Parlements dans l'universalisation du droit humain à l'eau potable et à l'assainissement »⁹⁷.

La prise en compte du droit à l'eau dans une loi permettrait à toute personne physique de disposer chaque jour, gratuitement, de la quantité d'eau potable indispensable à la satisfaction de ses besoins fondamentaux. Elle permettrait aussi de bénéficier d'équipements sanitaires permettant à tout un chacun d'assurer sa dignité, son hygiène et son intimité.

S'agissant de la mise en œuvre opérationnelle de ce droit fondamental, compte tenu de la coordination des actions entre acteurs publics au plan local et de la compétence des collectivités territoriales en matière d'eau potable et d'assainissement, le législateur pourra prévoir que ce droit sera mis en œuvre « en association » avec les collectivités territoriales, le décret d'application en précisant les modalités.

L'adoption d'une telle loi serait l'expression de plusieurs valeurs. Sur un plan politique, elle permettrait d'assurer la cohérence avec les positions prises par la France depuis plusieurs années sur la scène internationale. Sur un plan philosophique, elle placerait la France dans la continuité de son approche philosophique des droits de l'homme, c'est-à-dire une approche des droits conçus comme un continuum qui s'enrichit au fil des temps, en intégrant les exigences contemporaines. Enfin, sur un plan symbolique, cette loi constituerait un encouragement pour d'autres Etats à reconnaître, à leur tour, dans leur propre législation, le droit à l'eau, et à le rendre plus effectif dans le cadre de dispositions juridiques internes.

Conclusion

La responsabilité première quant à la reconnaissance du droit à l'eau, incombe bien à l'Etat, responsable sur un plan international des conditions de vie des populations qui sont sous sa juridiction, qu'il s'agisse de nationaux ou de migrants.

Néanmoins, la mise en œuvre des droits de l'homme relève, quant à elle, de l'ensemble des acteurs de la société, en particulier des collectivités territoriales et des acteurs privés.

⁹⁷ V. « Le Rôle des Parlements et le droit à l'eau » le 20 mars 2018, Brasilia

Toutefois, la mise en œuvre des droits de l'homme, dont le droit à l'eau est aussi une question de culture, qui reste à développer. Les collectivités territoriales, quel que soit leur niveau, doivent assurer la promotion de ce droit⁹⁸.

Au-delà de la reconnaissance du droit à l'eau, sa mise en œuvre, sous la responsabilité de l'Etat doit s'inscrire dans un dispositif de solidarité nationale appuyé par une réelle péréquation prenant en considération à la fois la diversité des services et celle de la situation des bénéficiaires. Il en résulte la nécessité d'un prélèvement national pour abonder le dispositif existant : le fonds de solidarité départemental. Il s'agira aussi, concomitamment d'instaurer un tel fonds dans tous les départements. Les gestionnaires de ce fonds interviendront en association avec les communes et leurs groupements directement concernés par les services d'eau potable et d'assainissement.

Il y a bien là à la fois une responsabilité de l'Etat, mais aussi un rôle majeur pour les collectivités territoriales.

Bernard Drobenko

Professeur Emérite des Universités – ULCO - Consultant

Laboratoire TVES (EA 4477) ULCO/Lille 1

COMUE Lille Nord de France

⁹⁸ V. la Résolution 428(2018) in Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (Rapporteur : Harald Bergmann), promouvoir les droits de l'homme aux niveaux local et régional, 27 mars 2018, Doc. CG34(2018)10 final précitée