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

Henri Smets

Membre de l'Académie de l'Eau
et du Conseil européen du droit de l'environnement

Agence Française de Développement
Département de la Recherche

Ce rapport a été présenté le 18 janvier 2007 par le président de l'Académie de l'Eau à l'Assemblée plénière de la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de son auteur. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement.

Remerciements

L'auteur tient à remercier Pierre-Frédéric Ténière-Buchot et les membres de l'Académie de l'Eau qui ont contribué à cet ouvrage par leurs suggestions et leurs critiques.

Sommaire

RÉSUMÉ/ABSTRACT	9
PRÉFACE	11
SYNTHÈSE	15
INTRODUCTION	19
1. ASPECTS GÉNÉRAUX DU DROIT À L'EAU	23
1.1 Portée du droit à l'eau	23
1.1.1 Approvisionnement en eau et assainissement	23
1.1.2 Approvisionnement à des fins domestiques	27
1.1.3 Des droits et des devoirs.....	27
1.2 Nature du droit à l'eau	29
1.2.1 Un droit fondamental en voie de création	30
1.2.2 Un droit dérivé	33
1.2.3 Un droit pour tous les citoyens.....	34

1.3 Formes de reconnaissance du droit à l'eau	38
1.3.1 Différentes formes de reconnaissance.....	39
1.3.2 Effets de la reconnaissance dans une déclaration	39
1.3.3 Effets de la reconnaissance en droit positif.....	41
1.4 Mise en œuvre effective du droit à l'eau	45
1.5 Un droit relevant des pouvoirs locaux.....	49
1.6 Portée sociopolitique de la reconnaissance du droit à l'eau	49

2. PRINCIPAUX AVANTAGES DE LA RECONNAISSANCE

JURIDIQUE DU DROIT À L'EAU	51
2.1 Avantages pour les pays développés	54
2.2 Avantages pour les pays en développement	55

3. QUELQUES RAISONS POUR NE PAS RECONNAÎTRE LE DROIT À L'EAU

3.1 Aspects généraux	57
3.1.1 De multiples interrogations sur l'harmonisation des politiques économiques et sociales.....	57
3.1.2 Un consensus impossible au plan mondial mais envisageable au plan régional.....	63
3.2 Examen des conséquences éventuelles de la reconnaissance du droit à l'eau.....	66
3.2.1 Les conséquences éventuelles en droit interne.....	67
3.2.2 Les conséquences éventuelles en droit international	92
3.2.3 Synthèse générale concernant les conséquences éventuelles	107

4. CONCLUSIONS..... 111

ANNEXES 117

Annexe 1. Histoire récente du droit à l'eau en droit international (depuis 1968)	117
--	-----

Annexe 2. Le droit à l'eau dans les constitutions et textes associés	125
Annexe 3. Le droit à l'eau dans le droit interne	131
Annexe 4. Le droit à des biens et services essentiels en droit français	143
Annexe 5. L'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous	151
Annexe 6. La position officielle du gouvernement du Royaume-Uni sur le droit à l'eau	155

Résumé/Abstract

Ce rapport présente plusieurs raisons pour lesquelles le droit à l'eau, c'est-à-dire le droit à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour tous, pourrait ne pas être reconnu officiellement et examine les conséquences éventuelles qu'impliquerait la reconnaissance de ce droit principalement dans les pays développés. Il présente différents arguments invoqués contre le droit à l'eau, en évalue la pertinence et la portée et fait des suggestions sur les moyens de surmonter ou de contourner certaines difficultés. Il conclut qu'il n'y a pas d'obstacles sérieux à reconnaître un droit aussi essentiel pour chaque citoyen.

9

This report outlines a number of reasons for which the right to water, i.e. the right of access to drinking water and sanitation for all, should not be officially recognized and examines the possible consequences which would arise if such a right was recognized in developed countries mainly. It outlines various arguments against the right to water, assesses their validity and makes suggestions on means to overcome them. The conclusion is that there are no serious obstacles to recognize a right which is so essential for each citizen.

Pour l'Académie de l'Eau, le droit à l'eau est un droit fondamental autant que le droit à la santé. Les pouvoirs publics ont le devoir de le mettre en œuvre au même titre que celui de créer les infrastructures sanitaires.

Conscients de l'importance que la société civile attache au respect du droit à l'eau pour tous, les gouvernements successifs ont apporté au cours de la dernière décennie leur soutien répété à la reconnaissance officielle de ce droit. En 2003, le président Jacques Chirac a proposé que « l'accès à l'eau soit reconnu comme un droit fondamental ». Il restait au Parlement la charge d'inscrire ce droit à l'eau dans une loi pour que celui-ci soit effectif. En septembre 2006, le Sénat a convenu d'amender le projet de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques en cours de discussion en y insérant, avec le soutien du gouvernement, une disposition nouvelle sur le droit à l'eau pour tous.

11

Cette décision est remarquable car le droit à l'eau n'est pas encore pleinement en vigueur en France où, malgré de nombreuses lois sur la protection des eaux insuffisamment mises en œuvre et respectées, la qualité de l'eau distribuée et les assainissements restent parfois insuffisants ou non-conformes. Ces carences ont déjà été sanctionnées par les tribunaux au niveau national. Elles justifient de prendre des

mesures plus strictes au plan législatif pour que chacun, riche ou pauvre, urbain ou rural, ait effectivement accès à l'eau potable et à l'assainissement. La Politique de santé publique votée par le Parlement en 2004 a constitué un premier pas dans cette voie en visant notamment à diviser par deux entre 2004 et 2008 le pourcentage de personnes alimentées par une eau de distribution publique non salubre.

Il ne suffit pas d'énoncer un objectif ambitieux et d'afficher une politique généreuse, il faut aussi prendre des dispositions obligatoires, voire contraignantes, et veiller à ce que les manquements éventuels puissent être sanctionnés. La reconnaissance d'un droit individuel à l'eau, défini et opposable, constituera une incitation à un meilleur respect des lois de santé publique dans ce domaine, lois que les responsables politiques et les administrations, après les avoir initiées et votées, négligent parfois de mettre en œuvre.

La reconnaissance d'un droit justiciable est un progrès évident mais peut aussi présenter des inconvénients dénoncés ou majorés au nom du « réalisme » afin de préserver le statu quo. Une crainte de la judiciarisation de la société et une préférence pour le recours à des dispositifs non coercitifs pas toujours mis en œuvre ont alimenté cette opposition contre un droit à l'eau jugé inutile. Pourtant, presque tout le monde s'accorde à reconnaître que l'eau n'est pas une marchandise comme les autres ; seuls quelques-uns voudraient qu'elle soit traitée comme un simple produit marchand !

Ainsi, les critiques formulées contre le droit à l'eau sont-elles dues à des malentendus ou à des exagérations. Le droit à l'eau renforce et amplifie une politique préexistante en faveur d'un meilleur accès à l'eau potable et la plupart des dépenses de cette politique sont indépendantes de la reconnaissance ou non de ce droit.

Je suis particulièrement heureux de préfacier ce rapport préparé par Henri Smets, membre de l'Académie de l'Eau et expert internationalement reconnu du droit à l'eau.

Ce document tend à recenser toutes les raisons invoquées contre ce droit, mais surtout à démontrer le bien-fondé de ce droit du citoyen. Il constitue à la fois un répertoire pour les opposants à ce droit et un plaidoyer pour sa reconnaissance officielle. L'Académie de l'Eau a toujours œuvré dans ce sens : elle partage avec conviction l'analyse de l'auteur et soutient avec enthousiasme la démonstration qu'il apporte.

Cette reconnaissance officielle du droit à l'eau par la France, obtenue après de nombreuses discussions au plan interne, constitue une première étape en vue de sa pleine réalisation. Il reste à lui conférer le statut de droit fondamental en France comme au plan international et à mettre en place les mécanismes financiers qui feront que même les plus démunis auront accès à l'eau.

Pr. Marc Gentilini

Président de l'Académie de l'Eau

Pour beaucoup de pays, le droit à l'eau pour tous, à savoir l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour tous, va de soi et constitue depuis longtemps un objectif reconnu des politiques publiques. En revanche, la reconnaissance officielle du droit à l'eau en tant que droit justiciable peut poser problème car il existe parfois des doutes sur la portée exacte du droit à l'eau et sur les conséquences juridiques éventuelles de sa reconnaissance. L'objet de ce rapport est de répertorier et d'évaluer ces conséquences éventuelles dans l'hypothèse où le droit à l'eau serait un droit justiciable en droit interne.

Plusieurs conséquences avancées reflètent l'importance accrue attribuée à l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les politiques de développement durable. En particulier, les États se sont engagés à améliorer cet accès de façon importante à l'horizon 2015, ce qui sera particulièrement coûteux dans les pays en développement et obligera les pays développés à fournir une aide accrue. Cet engagement a été pris dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement sans qu'il soit fait la moindre mention du droit à l'eau. Il contribue à la mise en œuvre du droit à l'eau pour tous mais ne découle pas de la reconnaissance de ce droit.

D'autres conséquences résultent des traités internationaux et de lois nationales préexistantes à la reconnaissance du droit à l'eau. Elles ont trait aux règles de partage de la ressource entre divers usages, aux règles applicables aux monopoles et aux services publics, aux règles du commerce et aux règles de droit international concernant les utilisations des eaux transfrontières.

Finalement, il apparaît que la reconnaissance officielle du droit à l'eau aura les conséquences directes suivantes :

- a) le droit à l'eau sera justiciable et sa méconnaissance pourra entraîner l'ouverture d'actions contentieuses ;
- b) le prix du service de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement (« prix de l'eau ») devra être abordable pour les plus démunis et les redevances de branchement devront tenir compte des capacités contributives ;
- c) les ménages en situation de précarité ne pourront pas être privés d'eau même s'ils ne parviennent pas à payer leurs factures d'eau ;
- d) les objectifs du Millénaire pour le développement devront être mieux pris en compte.

Comme l'eau doit être disponible pour tous, il faudra se pencher un peu plus sur le cas des personnes qui n'en bénéficient pas déjà. Pour améliorer la cohésion sociale et territoriale, il faudra améliorer l'accès à l'eau en zone rurale et utiliser les moyens de la péréquation pour que les villes contribuent à l'équipement des campagnes. De même, il faudra s'intéresser aux citoyens les plus pauvres à qui l'on ne peut supprimer l'eau au motif qu'ils ne la payent pas. Comme le mentionne la directive cadre sur l'eau, l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres. Elle n'est pas gratuite, mais payante, bien que son prix puisse être modulé. Une aide ciblée pour l'eau devra être mise en place pour tenir compte des faibles capacités contributives des plus démunis.

Le droit à l'eau étant un droit substantiel, les citoyens bénéficieront des droits procéduraux associés et, en particulier, ils pourront obtenir en toute transparence toutes les informations nécessaires et participeront à des consultations sur les décisions importantes relatives à l'eau. La reconnaissance juridique du droit à l'eau signifie une grande transparence de l'information et une appropriation de ce droit par les citoyens.

Si le droit à l'eau est clairement défini et s'il comporte des obligations pour les pouvoirs publics et les opérateurs publics ou privés, les citoyens pourront exiger que ces obligations soient satisfaites. Par exemple, ils pourront exiger que la distribution d'eau potable soit améliorée (qualité des eaux, continuité), que les réseaux d'égouts soient agrandis dans certains quartiers et que la directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines soit mise en œuvre. Comme ces actions peuvent déjà être engagées, la conséquence principale de la reconnaissance du droit à l'eau sera d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur les questions non résolues d'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Le fait que certains quartiers urbains ne sont toujours pas équipés des réseaux nécessaires paraîtra anachronique, le montant de l'aide pour l'eau des pays en développement paraîtra trop faible et son usage trop exclusif dans les villes importantes méritera réflexion.

Introduction

« Chacun a bien conscience que le droit à l'eau est un droit pour tous, en particulier pour les plus démunis de notre pays ».

Nelly Olin,

ministre de l'Ecologie et du Développement durable,
Assemblée nationale, mai 2006

Le droit à l'eau a fait l'objet de plusieurs déclarations officielles au IVe Forum mondial de l'eau à Mexico, et, en particulier, les maires l'ont unanimement reconnu comme étant un droit individuel¹. Les débats ont montré que ce droit n'était pas bien compris de tous et était même source de malentendus, le plus grave consistant à croire que le droit à l'eau concerne la ressource en eau en général ou toute la consommation d'eau potable alors qu'il ne concerne en fait qu'une petite partie de cette consommation.

Le droit à l'eau relève d'une approche anthropocentrique fondée sur le droit (Rights Based Approach) et visant à la fourniture d'un bien et d'un service essentiels dont chacun devrait disposer. Parmi tous les biens essentiels, l'eau est le plus indispensable car il est le seul à être vital et l'assainissement est nécessaire pour des raisons impérieuses de santé publique et de dignité. L'absence d'accès à l'eau et à l'assainissement cause les maladies hydriques graves. Actuellement, 50 000 cas de choléra ont été répertoriés en Angola où sévit, selon l'OMS, une épidémie « d'une

19

1. Le site du MEDD expose la position française en avril 2006 : « Concernant la question du droit à l'eau, la Déclaration de l'Union européenne publiée à l'issue du Forum, marque une étape décisive pour l'avenir en considérant que l'eau est un besoin vital pour l'humanité et que les services d'eau et d'assainissement sont des services sociaux de base tels que mentionnés dans la résolution du Conseil européen pour le développement du 30 mai 2002 ». Cette déclaration invite les autorités publiques à prendre les mesures nécessaires pour rendre ce droit effectif pour tous. Madame Nelly Olin a déclaré à ce sujet que «le combat pour rendre ce droit effectif est celui de l'égalité des êtres humains ». Voir également H. Smets (2006), *The right to water at the 4th World Water Forum*, www.academie-eau.org, *Environ. Policy Law*, Vol. 36, N° 2, p. 88.

Encadré 1. Les usages domestiques essentiels de l'eau

La quantité d'eau pour les besoins essentiels est la quantité d'eau que les pouvoirs publics s'efforcent de fournir aux populations en cas d'urgence. Elle est utilisée pour :

- la boisson et les repas (préparation, cuisson, vaisselle),
- l'hygiène et la propreté personnelles,
- les toilettes,
- le lavage des vêtements et la propreté du logement.

D'autres usages peuvent être considérés comme essentiels en fonction des modes de vie et de la culture des pays concernés (par exemple, l'eau nécessaire aux animaux de compagnie).

Encadré 2. Volume d'eau concerné par le droit à l'eau

Le droit à l'eau ne concerne que les usages domestiques essentiels, soit une petite partie (environ 50 litres d'eau potable par jour et par personne) de la consommation domestique moyenne d'eau potable (150 litres par jour et par personne) alors que la consommation totale d'eau en France se monte à environ 1 500 litres par jour et par personne et que l'eau disponible est de 8 000 litres par jour et par personne.

Le droit à l'eau ne concerne donc pas l'eau utilisée pour :

- les usages domestiques non essentiels (consommation pour des usages tels que les machines à laver, le nettoyage des voitures, l'arrosage des jardins),
- le remplissage des piscines, les golfs, les pelouses publiques,
- les pertes d'eau des réseaux,
- les usages agricoles (élevage et irrigation),
- les usages industriels et commerciaux (hôtels, tourisme),
- les usages des services administratifs
- ni l'eau nécessaire pour la protection des écosystèmes (débits réservés des rivières).

ampleur jamais vue depuis des années ». Plus de 2 500 personnes en sont déjà mortes dans une relative indifférence.

Le but de ce rapport est de contribuer à rendre effectif le droit à l'eau en examinant les conséquences juridiques que pourrait avoir la reconnaissance officielle du droit à l'eau aux plans interne et international dans tous les pays et plus particulièrement dans les pays développés.

Ce rapport fait suite à l'Observation générale n° 15² et développe certains arguments présentés dans les travaux antérieurs de l'Académie de l'Eau³ et repris dans un rapport récent du Conseil mondial de l'eau publié lors du Forum mondial de l'eau à Mexico⁴. Il cherche à montrer que la reconnaissance du droit à l'eau ne pose pas de problèmes particuliers à condition d'en circonscrire précisément la portée et l'étendue. L'annexe 1 donne un bref historique du droit à l'eau.

Le présent rapport commence par un aperçu de la définition du droit à l'eau (chapitre 1), évoque les avantages de sa reconnaissance juridique (chapitre 2) et étudie les conséquences éventuelles de cette reconnaissance (chapitre 3). Il conclut en montrant que beaucoup d'objections à l'encontre du droit à l'eau s'atténuent ou disparaissent lorsque s'améliore la compréhension de la portée réelle de ce droit. Toutefois, il convient de rédiger les lois et règlements concernant le droit à l'eau avec soin car il faut éviter de créer des droits illusoires.

2. Observation générale n° 15 : « 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 domestiques de chacun ». Cette Observation donne une interprétation officielle mais pas obligatoire de la portée du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui lie 153 États. Voir Ashfaq Khalfan: *Implementing General Comment No. 15 on the Right to Water in National and International Law and Policy*, www.cohre.org/water, 2005.

3. Voir *Le droit à l'eau en Afrique et en Europe, 2005*, p. 33, *Le droit à l'eau, un droit pour tous les citoyens, 2006*, page 2, sur le site de l'Académie de l'Eau : www.academie-eau.org. Voir aussi Henri Smets : "Economics of water services and the right to water " dans E. Brown-Weiss et al. : *Fresh water and International Economic Law*, Oxford Univ. Press, 2005 (p. 177).

4. C. Dubreuil : *The Right to Water, From Concept to Implementation*, World Water Council, 2006.

Aspects généraux du droit à l'eau

1

1.1 Portée du droit à l'eau

1.1.1 Approvisionnement en eau et assainissement

23

Le « droit à l'eau » est une expression condensée pour décrire le « droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour tous ». Il porte sur :

i) l'accès à une quantité d'eau potable nécessaire pour satisfaire les besoins essentiels de l'homme, c'est-à-dire l'eau indispensable à la vie dans la dignité (encadré 1). Il s'agit d'environ 50 litres d'eau potable par jour et par personne, soit environ 18 m³ par an à prélever sur les ressources en eau qui s'élèvent dans la plupart des pays à plus de 1 000 m³ d'eau par an et par personne, et aussi

ii) l'accès aux installations sanitaires de base et à l'assainissement en général.

Il concerne à la fois un bien et un service dont la nature varie d'un pays à un autre en fonction de critères socio-économiques et historiques⁵. Il n'a trait qu'à une petite quantité d'eau considérée⁶ comme nécessaire pour satisfaire les besoins essentiels des individus, en général moins de 10 % de la consommation totale d'eau pour les différents usages⁷. L'eau potable dont il est question provient de sources naturelles⁸ ou est fournie par des réseaux de distribution. L'accès peut être gratuit ou payant et peut être limité à des usagers légitimes. L'eau doit être disponible à une distance maximale

5. Le projet de loi sur l'eau en Afrique du Sud donne la définition suivante : *"The right of all citizens to have access to basic water services (the provision of potable water supply and the removal and disposal of human excreta and waste water) necessary to afford them a healthy environment on an equitable and economically and environmentally sustainable basis shall be supported"*.

6. Le volume de 50 litres est recommandé par l'OMS pour un accès intermédiaire (Guy Howard and Jamie Bartram: Domestic Water Quantity, Service Level and Health, WHO/SDE/WSH/03.02, WHO 2003). Avec cette quantité, il n'est pas possible d'utiliser des machines à laver. Pour se limiter à ce niveau assez faible de consommation, il faut recycler/réutiliser l'eau ou utiliser de l'eau de pluie en complément. La consommation de 20 litres par jour est celle observée dans un camps de réfugiés. L'article 3 du décret n° 93-743 du 29 mars 1993 donne une définition de l'usage domestique: « Constituent un usage domestique de l'eau, au sens de l'article L. 214-2 du Code de l'environnement, les prélèvements et les rejets destinés exclusivement à la satisfaction des besoins des personnes physiques propriétaires ou locataires des installations et de ceux des personnes résidant habituellement sous leur toit, dans les limites des quantités d'eau nécessaires à l'alimentation humaine, aux soins d'hygiène, au lavage et aux productions végétales ou animales réservées à la consommation familiale de ces personnes ». Ce texte exclut l'eau pour des usages économiques. La législation du Costa Rica (Ley de aguas N° 276 del 27 de agosto de 1946 (art. 43 à 37)) prévoit un droit individuel à disposer de 50 litres par jour dont 20 litres d'eau potable par habitant. Les usages protégés sont les besoins individuels, l'irrigation d'un demi-hectare, le bon fonctionnement des égouts et les bouches d'incendie, mais pas les besoins des animaux d'élevage.

7. La disponibilité moyenne d'eau dans le monde est de 7 000 m³ par habitant et par an, 1 200 m³ dans la région Moyen-Orient-Afrique du Nord et 200 m³ au Yémen. L'eau potable en France représente 18 % des prélèvements et 25 % des consommations en 2001. Elle est livrée à 20,4 millions d'abonnés et 150 000 gros consommateurs. L'agriculture utilise la moitié de l'eau consommée mais environ 80 % en été.

	Prélèvement		Consommation	
	(en milliards de m³/an)			
Énergie	19,1	(57 %)	1,3	(22 %)
Industrie	3,6	(11 %)	0,25	(4 %)
Eau potable	6,0	(18 %)	1,4	(25 %)
Irrigation	4,8	(14 %)	2,8	(49 %)

8. L'accès aux sources naturelles, aux eaux superficielles ou souterraines ne fait normalement pas problème. Les lois sur l'eau stipulent souvent que cet accès est libre pour les usages domestiques. Art. 48 de la loi espagnole sur les eaux (N° 29/1985 du 08/08/1985) : « Tous peuvent utiliser les eaux superficielles pour boire, se baigner et autres usages domestiques, ainsi que pour abreuver le bétail. » Il est très important de protéger l'accès aux eaux souterraines pour les populations rurales qui ont un besoin vital de cette ressource qui risque d'être épuisée ou polluée.

raisonnable (souvent entre 200 m et 1 000 m) et être d'un prix abordable. Par prix de l'eau, on entend le prix du service de l'eau et non le prix de la ressource.

A ce stade, il n'existe pas de définition faisant autorité au plan international pour définir le droit à l'eau. Le texte de l'Observation générale n° 15 qui n'a pas été adopté par des États, constitue une excellente référence que l'on peut compléter avec les rapports préparés pour la Sous-Commission pour la promotion et la protection des droits de l'homme.

Pour certains États, le droit à l'eau ne couvre que l'accès à l'eau, ce qui en simplifie la discussion car les fondements du droit à l'approvisionnement en eau sont plus impératifs (droit à la vie) que ceux du droit à l'assainissement⁹. Pour l'auteur, le droit à l'eau concerne également l'accès à un assainissement approprié, c'est-à-dire un assainissement de base qui correspond aux besoins des populations dans un cadre déterminé. Il s'agit de l'accès aux égouts dans les villes et, le cas échéant, de la création de latrines publiques mais d'autres solutions peuvent être retenues¹⁰. L'amélioration de la distribution d'eau et de l'assainissement a permis d'améliorer la santé publique et constitue un impératif dans les zones urbaines. L'absence d'assainissement a des effets très négatifs sur la disponibilité d'eau potable et l'absence d'installations sanitaires porte gravement atteinte à la dignité de la femme comme de l'homme. Pour éviter les millions de morts dus aux maladies hydriques et éviter les

9. La différence entre l'approvisionnement en eau et l'assainissement est que la vie s'arrête s'il n'y a pas d'eau mais continue dans des conditions déplorables s'il n'y a pas d'assainissement. L'eau est immédiatement vitale mais pas l'assainissement.

10. L'Académie de l'Eau a décrit les exigences minimales en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement de la façon suivante : a) Le droit à l'eau « implique de créer des équipements collectifs d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les zones urbanisées et de protéger les sources d'eau potable utilisées en milieu rural. » ; b) « Chaque collectivité où l'eau potable fait encore défaut doit disposer rapidement d'au moins un point d'alimentation en eau potable : elle facilite également l'accès à l'eau potable des personnes les plus vulnérables ou vivant dans des habitats informels » ; c) « Chacun a le droit de bénéficier d'installations sanitaires acceptables, accessibles, sûres et abordables qui prennent en compte les exigences de l'hygiène, de la dignité, de la santé publique et de la protection de l'environnement. » En milieu rural, il faut disposer de points d'eau potable mais pas nécessairement de latrines ou de toilettes. Voir Académie de l'Eau : *Le droit à l'eau en Afrique et en Europe*, page 33, 2005.

épidémies liées à un assainissement défectueux, il faut à la fois améliorer la qualité de l'eau et celle de l'assainissement, étant entendu que la nature des mesures à prendre dans ces deux secteurs varie d'un pays à l'autre et d'une région à l'autre.

La première convention mondiale instaurant une obligation dans le domaine du droit à l'eau cite ces deux aspects assainissement et approvisionnement simultanément :

« Les États leur assurent de bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne le logement, l'assainissement, l'approvisionnement en eau... »
(art. 14.2.h de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 1979).

À Johannesburg (2002), les États ont adopté des objectifs très voisins sur l'amélioration de l'accès à l'eau et de l'assainissement. Selon le plan d'application du Sommet mondial du développement durable :

« Nous convenons de réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer (comme énoncé dans les grandes lignes dans la déclaration du Millénaire) et la proportion de personnes qui n'ont pas accès à des services d'assainissement de base ».

La liaison étroite entre droit à l'eau et droit à l'assainissement est inscrite dans certaines Constitutions (annexe 2) et dans des lois internes (annexe 3). Le traitement des eaux résiduaires urbaines est considéré comme indispensable dans les pays développés d'autant plus que l'approvisionnement en eau augmente la quantité d'eaux usées. Dans certains pays, on refusera d'étendre les réseaux de distribution si l'on ne crée pas en même temps les réseaux d'égouts. Néanmoins au plan financier, la priorité est encore souvent donnée à l'amélioration de l'accès à l'eau potable alors que les travaux qui restent à accomplir sont beaucoup plus importants dans le domaine de l'assainissement.

1.1.2 Approvisionnement à des fins domestiques

L'accès à l'eau, au sens de ce rapport, concerne l'eau pour les besoins essentiels de l'homme (encadré 1) et non ceux de l'économie. Il ne concerne pas l'eau pour des usages domestiques non essentiels, pour le développement économique ou pour la préservation du milieu (encadré 2). Comme le droit à l'eau de l'homme ne concerne qu'une toute petite partie de l'eau consommée par les hommes, il est possible de lui réserver un traitement privilégié d'un point de vue juridique.

Le malentendu le plus fréquent consiste à confondre les droits de l'eau (*Water Rights*) que possèdent certaines personnes ou collectivités en rapport avec une ressource en eau avec le droit à l'eau potable (*Right to Drinking Water*) dont devrait bénéficier chaque individu sur une petite partie de l'eau. Ces deux droits coexistent mais relèvent d'approches juridiques différentes car le droit à l'eau au sens de ce rapport concerne un bien essentiel pour la vie de l'homme dont personne ne doit pouvoir être exclu. Au contraire, les droits d'eau concernent des volumes importants d'eau qui peuvent être rationnés en cas de pénurie¹¹.

1.1.3 Des droits et des devoirs

27

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que le droit à l'eau ne se conçoit pas sans se référer aussi aux obligations correspondantes et que la mise en œuvre effective du droit à l'eau ne peut être dissociée de la mise en œuvre tout aussi effective de ces obligations. En particulier, chaque personne qui bénéficie du service de l'eau doit y contribuer et chaque personne en dehors des zones d'assainissement collectif peut être tenue à pratiquer l'assainissement individuel qui est nécessaire pour préserver la qualité de la ressource.

11. Ainsi, une entreprise agricole cherchera à défendre ses droits d'irrigation comme si elle était titulaire de ces droits même en cas de pénurie (opposition entre droits d'usage d'un bien commun et droits de propriété sur un bien approprié). Chacun espère que les restrictions d'usage affecteront le voisin et défend ses « droits d'eau » même dans des pays qui ne reconnaissent pas ce concept. Lorsque l'eau potable vient à manquer, il devrait être possible de réduire les allocations d'eau pour les autres usages afin de protéger prioritairement l'eau pour les usages domestiques.

Encadré 3.

Liaison entre le droit à l'eau et divers droits de l'homme

Droit de l'homme	Problème	Effets
Vie (PIDCP 6)	Manque d'eau Eau polluée	Soif, décès Maladies, épidémies, décès
Dignité (PIDCP Pr)	Pas de latrines Excréments humains disséminés	Honte, maladies urinaires causées par le retard à se soulager Pollution des sources d'eau, cadre de vie déplaisant
Santé (PIDESC 12)	Eau insalubre Eaux croupies Hygiène insuffisante	Diarrhées, choléra, épidémies, fatigue due au transport de l'eau, maux de dos, insectes et micro- organismes vecteurs de maladies
Nourriture (PIDESC 11)	Eau insalubre pour Prép., cuisson et vaisselle	Diarrhées, etc.
Logement (PIDESC 11)	Transport d'eau longues distances	Temps perdu pour les femmes, fatigue, etc.
Bien-être (PIDESC 11)	Manque d'eau Eaux croupies	Hygiène réduite Nettoyage insuffisant du linge et du logement, cadre de vie déplaisant, odeur, insectes, etc.
Éducation (PIDESC 13)	Transport d'eau longues distances	Absence des fillettes à l'école

NB : PIDCP : Pacte international relatif aux droits civils et politiques (156 ratifications).

PIDESC : Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (153 ratifications).

1.2 Nature du droit à l'eau

Le droit à l'eau n'est pas un nouveau droit inventé de toutes pièces au cours des dernières années. Il fait partie du droit de l'eau développé depuis longtemps et traite d'un élément de ce droit dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement. Tous les pays ont des lois qui fixent des droits et des obligations en rapport avec l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement¹². Le droit à l'eau dérive très directement du droit à un niveau de vie suffisant qui inclut le droit à la nourriture et le droit au logement ou encore du droit au bien-être¹³. Il ne correspond pas à une nouvelle préoccupation ou un nouvel objectif politique comme le droit au développement ou le droit à la paix. Il a été officiellement reconnu par l'Institut de droit international en 2004 (Règles de Berlin). Pour certains, le droit à l'eau a le défaut d'être un droit « jeune » qui n'aurait été mis en avant au plan international que depuis une trentaine d'années (annexe 1).

Le droit à l'eau fait partie des droits auxquels chacun a droit au titre du droit à l'environnement lorsque ce nouveau droit est reconnu (plus d'une cinquantaine de constitutions reconnaissent explicitement le droit à l'environnement¹⁴, par exemple en

12. Les droits les plus classiques sont : a) le droit de se servir de l'eau dans la nature ; b) le droit de puiser de l'eau souterraine ; c) le droit d'acquérir de l'eau à une fontaine publique gratuite ou payante ; d) le droit de se brancher sur le réseau de distribution d'eau et e) le droit de disposer gratuitement ou non d'un certain volume d'eau du réseau et le droit de se brancher sur le réseau d'assainissement.
13. Le droit « à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille » figure dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) que tous les États ont adoptée. Il trouve son origine dans le droit au bonheur mis en avant dans les textes fondateurs des États-Unis et dans la Déclaration française des droits de l'homme de 1789.
14. Selon D. Shelton (comm. pers. 2006), *"half the constitutions of the world now include a right to environmental quality. The states where such a right is guaranteed are: Angola, Argentina, Azerbaijan, Belarus, Belgium, Benin, Brazil, Bulgaria, Burkina Faso, Cameroon, Cape Verde, Chad, Chechnya, Chile, China, Colombia, Congo, Costa Rica, Croatia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Equatorial Guinea, Eritrea (draft), Finland, Georgia, Germany, Ghana, Greece, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Hungary, India, Iran, Kazakhstan, Kuwait, Laos, Latvia, Lithuania, Macedonia, Madagascar, Malawi, Mali, Malta, Mexico, Micronesia, Mongolia, Mozambique, Namibia, Nepal, Netherlands, Nicaragua, Niger, Palau, Panama, Papua New Guinea, Paraguay, Peru, Philippines, Poland, Portugal, Romania, Russia, Sao Tome and Principe, Saudi Arabia, Seychelles, Slovakia, Slovenia, South Africa, South Korea, Spain, Sri Lanka, Suriname, Switzerland, Taiwan, Tajikistan, Tanzania, Thailand, Togo, Turkey, Turkmenistan, Uganda, Ukraine, Uzbekistan, Venezuela, Vietnam, Yugoslavia, Zambia"*. Voir Dinah Shelton, *Human Rights and the Environment*, George Washington University Law School.

Europe, la Belgique, l'Espagne, la France¹⁵, la Grèce, le Portugal, etc.). La Constitution du Massachusetts est particulièrement explicite sur ce sujet : "The people shall have the right to clean air and water..." (art. 97).

Il existe trois concepts pour le droit à l'eau :

- un droit fondamental en création ;
- un droit dérivé ;
- un droit pour tous les citoyens.

1.2.1 Un droit fondamental en voie de création

Dans le domaine des droits fondamentaux, le droit à l'eau apparaît comme un droit de l'homme dans deux traités régionaux (Afrique et Amérique latine). En revanche, ce droit ne figure explicitement comme droit de la personne humaine dans aucun traité international général applicable à tous.

L'absence de reconnaissance mondiale d'un droit de l'homme à l'eau ne doit pas faire oublier que la communauté internationale a ratifié deux conventions qui ouvrent dans le secteur de l'eau des droits aux femmes et aux enfants. Par exemple, selon la Convention sur les droits de l'enfant, « Les États prennent les mesures appropriées pour lutter contre la maladie grâce à la fourniture d'eau potable » (art. 24). Si ce texte était mis en œuvre, il y aurait moins de morts d'enfants par diarrhée. En Europe, l'entrée en vigueur du Protocole eau et santé constitue un événement important puisqu'il comporte des dispositions très exigeantes sur l'accès à l'eau et à l'assainissement (« Les Parties prennent toutes les mesures appropriées pour assurer : a) un approvisionnement adéquat en eau potable salubre ; b) un assainissement adéquat » (art. 4.2).

15. La Charte de l'environnement de la Constitution française protège : « le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ». Comme un environnement sans eau potable ni assainissement n'est manifestement pas un environnement « respectueux de la santé », il serait logique de déduire de la Charte la nécessité de garantir le droit à l'eau ou, tout le moins, certains de ses éléments constitutifs. Pour les populations rurales, un environnement « respectueux de la santé » signifie un environnement où les sources d'eau potable généralement utilisées ne sont pas polluées ou épuisées.

À ce stade, beaucoup d'experts¹⁶ considèrent que le droit à l'eau devrait être considéré comme étant un droit fondamental¹⁷ sur un pied d'égalité avec le droit à la nourriture¹⁸. Ils peuvent faire valoir que le droit à l'eau a été officiellement reconnu en 1999 par l'Assemblée générale des Nations unies comme étant un « droit fondamental ».

Cette résolution¹⁹ a été soutenue par les pays en développement qui ont ensuite défendu la même position dans le cadre du Mouvement des non-alignés²⁰. En revanche, plusieurs États se sont prononcés contre la reconnaissance du droit à l'eau.

16. Analysant les droits qu'il faut garantir pour les plus démunis, la Sous-Commission pour la promotion et la protection des droits de l'homme cite en 2006 les droits civils et politiques, les droits à la nourriture, à la santé, à l'eau, au logement, à l'éducation et à la culture, à l'emploi et à la justice, ce qui montre l'importance croissante attribuée au droit à l'eau qui est désormais mis sur un pied d'égalité avec d'autres droits économiques et sociaux plus traditionnels. Concernant le droit à l'eau, les principes avancés sont : 28. *"Persons living in extreme poverty have a right to drinkable water, and the State is dutybound to provide this service to them free of charge. In areas of widespread rural poverty, the State must provide drinkable water whenever climatic conditions culminate in drought. If the State cannot do so by itself, it is under an obligation to seek the assistance of the international community, and the international community is obliged to provide such assistance"*. 29. *"The right to drinkable water is directly linked to the right to life. Negligence, omission or planning that results in an absence of water distribution services must be regarded as action threatening human life. Likewise, the destruction of means of resolving problems with water supplies, the sale of water rights and privatization or management of water resources that results in a lack of access to drinkable water for groups of the population must be regarded as an encroachment upon this right"*. (*"Implementation of existing human rights norms and standards in the context of the fight against extreme poverty. Final report submitted by José Bengoa, coordinator of the ad hoc group of experts"*, A/HRC/Sub.1/58/16).
17. Cet aspect pose des problèmes lorsque l'on traite de l'eau potable en quantité supérieure à celle nécessaire pour boire et manger dont l'absence ou la qualité insuffisante met en cause le droit à la vie.
18. La Sous-Commission pour la promotion et la protection des droits de l'homme a adopté en août 2006 une nouvelle résolution sur la promotion de la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement (A/HRC/Sub.1/58/L.25) selon laquelle elle réaffirme que : *"the right to water was an individual and collective human right and was closely linked to other rights; reaffirmed that the access of everyone to drinking water supply should not be subject to any restriction but should be subject to regulation and control by the public authorities"*. »
19. A/ RES/ 54/175 (15/2/2000) *"The right to development"* : *"Reaffirms that, in the full realization of the right to development, inter alia: (a) The rights to food and clean water are fundamental human rights and their promotion constitutes a moral imperative both for national Governments and for the international community"*. « Réaffirme que le plein respect du droit au développement implique les principes suivants : a) le droit à la nourriture et à l'eau potable étant un droit fondamental, les gouvernements et la communauté internationale ont l'obligation morale de le promouvoir ». Cette résolution a été votée par 119 voix favorables, 10 contre et 38 abstentions. Du fait du sujet de cette résolution, le vote s'est fait essentiellement sur la ligne de partage entre pays développés et pays en développement. Pour l'Europe, ont voté en faveur : Azerbaïdjan, Belarus, Croatie, Fédération de Russie, Macédoine (ex république yougoslave), Turquie, Ukraine. Les votes négatifs émanaient des pays suivants : Canada, Danemark, Allemagne, Hongrie, Islande, Japon, Liechtenstein, Pays-Bas, Suède et États-Unis. Les abstentions provenaient de l'Albanie, l'Andorre, l'Arménie, l'Autriche, la Belgique, la Bosnie, la Bulgarie, Chypre, la Rép. tchèque, l'Estonie, la Finlande, la France, la Géorgie, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, Monaco, la Pologne, le Portugal, la Moldavie, la Roumanie, le Royaume-Uni, Saint-Marin, la Slovaquie et la Slovénie.
20. « Les chefs d'Etat ou de gouvernement ...ont reconnu le droit à l'eau sans discrimination », paragraphe 228, Document final, 14 MNOAL, La Havane, septembre 2006 (www.cubanoal.cu).

Pour que le droit à l'eau puisse être considéré comme étant un droit fondamental au plan mondial, il faudrait probablement que les États se prononcent à nouveau sur ce sujet sans y associer d'autres²¹, sachant que, de toute manière, il n'y aura pas de consensus sur cette question puisque certains États sont clairement opposés à ce droit (comme à d'autres)²².

Pour l'Afrique et l'Amérique latine, la question a déjà été tranchée puisque le droit à l'eau figure dans les Traités régionaux sur les droits de l'homme. Pour l'Europe, un accord unanime devrait être possible malgré les discordances entre les partisans d'un droit de l'homme à l'eau et ceux d'un simple besoin d'eau potable qu'il convient de satisfaire dans la mesure du possible en faisant appel au marché. Un tel accord serait le bienvenu puisque ce droit est déjà reconnu par les parlementaires en Europe, les maires au niveau international²³, les autorités morales et religieuses chrétiennes²⁴, les entreprises du secteur de l'eau au plan mondial²⁵, les syndicats, toute la société civile,

21. Au vu des difficultés rencontrées au niveau international concernant la reconnaissance du droit à l'eau, il serait probablement utile de compléter la résolution sur le droit au développement par une nouvelle résolution de l'Assemblée générale portant uniquement sur le droit à l'eau. Pour certains, il faudrait même inscrire ce droit dans un traité (voir *Key Principles for an International Treaty on the Right to Water*, April 2005. Voir aussi *Written statement on the right to water submitted by Human Rights Advocates, Commission Human Rights, E/CN.4/2006/NGO/83 (28/2/2006)*). Il est demandé à la Commission des droits de l'homme de reconnaître le droit à l'eau et de nommer un rapporteur Spécial).

22. L'opposition des États-Unis paraît garantie et elle entraînera probablement d'autres oppositions comme celle de l'Australie. Il faut rappeler que les États-Unis sont l'un des rares pays à n'avoir ratifié aucun des traités mondiaux relatifs à l'accès à l'eau ou aux droits économiques. Sur l'absence de justice environnementale en matière d'eau en Californie, voir Laurel Firestone: *"Environmental Justice: Access to Clean Drinking Water"*, *Hastings Law Journal*, Vol. 57, N° 6, 1367-86 (2006). Des situations similaires se produisent dans les "colonias" le long de la frontière mexicaine.

23. Selon la Déclaration finale du Congrès fondateur de cités et gouvernements locaux unis (CGLU) « Villes, gouvernements locaux : le futur du développement » (Paris, mai 2004) : « L'accès à l'eau en quantité et en qualité suffisantes et à un coût supportable doit être un droit garanti pour tous, en recourant si nécessaire à des mesures sociales ou à des mécanismes de solidarité appropriés pour les populations défavorisées ». Voir aussi la Déclaration sur l'eau des maires et élus locaux à Mexico (2006) (encadré 7).

24. *Pontifical council for justice and peace: a contribution of the Holy See to the Fourth World Water Forum (Mexico City, 16 - 22 March 2006)* : « *Water, an essential element for life, an update* », « *Access to safe water is a basic human right. In a Message to the Bishops of Brazil in 2004, Pope John Paul II wrote, "as a gift from God, water is a vital element essential to survival, thus everyone has a right to it"* ».

25. Aquafed, un syndicat international d'entreprises locales, nationales et multinationales du secteur de l'eau a déclaré en 2006 : « *There is now the understanding that the implementation of the right to water requires that a public authority is allocated the duty and the means to make the right effective* ». « *The international water community needs to acknowledge that three steps are necessary to implement the right to water locally: - Acknowledging the content of the right to water, - Identifying the public authority in charge of the implementation of the right to water, its related duties and its means of action, - Making the right real to every individual through delivery in the field* »

etc. Déjà plusieurs pays se sont prononcés favorablement sur cette question²⁶ et ont même introduit des dispositions constitutionnelles ou législatives dans ce sens (annexes 2 et 3).

Au minimum, il serait possible de reconnaître que le droit à l'eau est un « droit dérivé » des droits fondamentaux et que les États, y compris leurs municipalités, ont la responsabilité première d'assurer l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement collectif dans leur juridiction. Dans ces conditions, reconnaître le droit à l'eau ne s'apparenterait pas à la création d'un nouveau droit de l'homme, ni à l'inflation ou la prolifération de droits de l'homme, puisque la nature de ce droit pourrait être laissée imprécise.

1.2.2 Un droit dérivé

Comme l'exposait Raymond Ranjeva, Juge à la Cour internationale de justice²⁷, le droit à l'eau est un droit dérivé de plusieurs droits de l'homme²⁸ reconnus de tous (encadré 3). Il dérive très directement du droit à la vie²⁹ et du droit à la dignité³⁰ et de

26. Les États suivants, membres du Conseil de l'Europe, sont en principe favorables au droit à l'eau : Allemagne, Azerbaïdjan, Autriche, Belgique, Croatie, Espagne, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Irlande, Luxembourg, Macédoine (ex république yougoslave), Malte, Norvège, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Suisse, Slovénie, Turquie et Ukraine. Cette liste n'est probablement pas complète. Mme Nelly Olin a déclaré qu'il convenait « d'inciter d'autres pays à reconnaître l'accès à l'eau dans leurs droit interne et de donner un sens encore plus fort et concret à l'engagement de la France sur ce thème ». (20 sept. 2006).

27. Raymond Ranjeva : Aspects de droit international. Rapport de synthèse (p. 300) dans La mise en œuvre du droit à l'eau, IDEF, Schulthess, Zurich, 2006. « Le droit à l'eau apparaît ainsi comme un « droit carrefour », une composante d'autres droits fondamentaux reconnus et juridiquement protégés ».

28. Pour beaucoup d'experts, le droit à l'eau doit être considéré sur un pied d'égalité avec le droit à la nourriture et que, l'un comme l'autre, sont des droits protégés par le Pacte. Si la Cour européenne des droits de l'homme avait à se prononcer sur l'existence du droit à l'eau, beaucoup d'hésitations actuelles sur le statut de ce droit disparaîtraient.

29. La Cour constitutionnelle de l'Afrique du Sud a déclaré que : *"Health care, housing, food, water, work and social security—all form part of the rights to [human life]"*. Affaire *Soobramoney v. Ministry of Health, KwaZulu-Natal* 1998 (1) SA 765 (CC). En Inde, la Cour suprême a tenu un raisonnement similaire.

30. Selon l'art. 22 du PIDESC, « toute personne... est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité. » Peut-on contester que l'eau est indispensable à la dignité ? Assemblée nationale, Rapport N° 2152. Rapport sur la proposition de loi relative au droit à vivre dans la dignité (M. Jean-Claude Sandrier) (14 mars 2005). En France, il n'est plus permis de louer un logement sans eau courante mais il est encore permis de couper l'eau pour non-paiement même si les tribunaux le condamnent.

plusieurs autres droits de l'homme bien connus tels que le droit à la santé ou le droit à un niveau de vie suffisant (qui inclut le droit à la nourriture et le droit au logement). Droit dérivé de droits de l'homme, il ne ferait pas partie lui-même de ces droits de l'homme quand bien même il serait indispensable à leur réalisation.

Sans attendre que les États se prononcent sur la nature du droit à l'eau, il serait utile de mettre en œuvre ce droit de façon concrète au plan national, voire local, en prenant des mesures au plan législatif et réglementaire pour que l'eau soit potable, accessible et abordable pour tous, pour que l'eau ne soit pas coupée aux plus pauvres qui ne peuvent pas la payer et pour que les zones rurales soient mieux desservies.

1.2.3 Un droit pour tous les citoyens

Le droit à l'eau remonte à la plus haute antiquité où déjà existaient un droit limité d'accès à l'eau potable d'autrui et l'obligation de donner de l'eau à celui qui en manquait³¹. Ce droit reflète les coutumes ancestrales qui sont décrites dans la Bible ou le Coran. Le point commun est que l'eau n'est pas une marchandise comme les autres, ce qui est aussi prévu dans la Directive cadre sur l'eau.

Depuis une centaine d'années, tous les pays européens ont adopté diverses lois qui reconnaissent des obligations pour les pouvoirs publics et corrélativement des droits individuels en rapport avec l'approvisionnement en eau et l'assainissement. Plusieurs pays ont inscrit le droit à l'eau dans leur droit interne sans lui reconnaître le statut d'un droit fondamental ou d'un droit de l'homme (voir annexes 2 et 3).

31. Selon les lois de Solon, l'accès à un puits public est un droit pour les personnes au voisinage et est autorisé aux habitants plus éloignés dans la limite de deux cruches par jour s'ils manquent d'eau. Selon Platon (« *Les lois* », Livre VIII), toute personne qui manque d'eau a droit à en recevoir de son voisin en quantité limitée à ses besoins essentiels. Dans les régions sahariennes, on ne refuse pas l'accès à un puits pour se désaltérer.

Pour apprécier la place de l'eau en tant qu'élément nécessaire du droit à un niveau de vie suffisant, il suffit d'examiner la place des médicaments dans le droit à la santé. Tout le monde sait que les médicaments sont indispensables pour soigner ou prévenir les maladies et personne ne devrait refuser un médicament sous prétexte que le patient ne peut le payer. Le droit aux médicaments est reconnu comme un droit du citoyen même s'il n'est pas lui-même explicitement reconnu comme étant un droit économique et social dans le Pacte³². Cet accès au médicament pour tous est une conquête sociale récente qu'il a fallu organiser et financer mais il n'existe pas un droit de l'homme aux médicaments.

De même, l'électricité et le chauffage indispensables pour préserver la vie dans les pays froids, sont devenus d'une certaine manière des « droits » dans certains pays puisqu'il est légalement interdit en cas d'impayé de couper l'électricité ou le chauffage urbain en hiver³³. Ces droits existent sans que cela n'entraîne un débat sur la reconnaissance d'un nouveau droit de l'homme³⁴.

De même, les citoyens peuvent avoir accès gratuitement aux parcs et espaces verts, aux musées, aux biens culturels et plus récemment à l'internet sans que cela ne signifie la reconnaissance de nouveaux droits fondamentaux. Ils bénéficient de la protection contre les incendies, de multiples services sociaux et, en ville, de l'enlèvement des ordures. D'une manière générale, la société reconnaît des « droits » aux citoyens pour assurer leur bien-être et protéger leur dignité. Il s'agit effectivement de droits car ils doivent être disponibles pour tous, même les plus pauvres. Mais il ne s'agit pas de droits de l'homme car leur mise en œuvre est très dépendante des moyens disponibles.

32. Selon la déclaration de Doha (2001), les membres de l'OMC ont « le droit de protéger la santé publique et, en particulier, de promouvoir l'accès de tous aux médicaments ».

33. Dans l'avenir, l'on parlera sans doute du droit à l'énergie, c'est-à-dire à l'électricité et au chauffage pour les logements. Dans ce cas, il s'agit d'un droit d'accès à un service essentiel qui est devenu indispensable pour la vie en société.

34. La loi française instaure le « droit à l'électricité pour tous » mais ne crée pas pour autant un nouveau droit de l'homme à l'électricité (loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité).

Encadré 4.

Exemples de reconnaissance officielle du droit à l'eau

Aperçu des textes cités dans l'annexe 1

Niveau mondial	Date de reconnaissance
Décisions du Comité des droits de l'homme et de sa Sous-Commission	2000-2006
Déclarations de conférences internationales	Dublin, 1992
Déclarations de Conférences des Nations unies	Le Caire, 1994
Résolutions de l'ECOSOC	2005
Résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies	1999
Traités mondiaux avec dispositions pertinentes sur l'eau	1966, 1979, 1989
Traités mondiaux sur le droit à l'eau (Protocole au Pacte, accord séparé, etc.)	aucun
Interprétations jurisprudentielles	aucune
Niveau européen	
Résolutions du Parlement européen	2003-2006
Résolutions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe	2006
Recommandations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe	2001
Protocole eau et santé	1999
Interprétations jurisprudentielles (CEDH)	Zander, 1993
Directives communautaires	Dir. eaux résiduaires (1991)
Dir. eau potable (1998)	
Niveau interne	
Déclarations politiques	Selon
Plans officiels et stratégies	les
Constitution, lois et règlements	pays

Nota : Les intitulés de ces textes sont donnés à l'annexe 1.

Dans le cas de l'eau, la situation est très semblable. La société a chargé les pouvoirs publics de compétences et de responsabilités en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Quel que soit le qualificatif utilisé pour décrire le « droit à l'eau », l'accès à l'eau doit être assuré pour tous pour que les citoyens aient un niveau de vie suffisant. Dans la plupart des pays, les autorités ont des obligations à satisfaire concernant l'eau et corrélativement les citoyens des droits à faire valoir.

Comme l'accès à l'eau est indispensable pour la réalisation des droits économiques et sociaux³⁵, il devrait être reconnu comme un droit pour l'homme ou un droit pour les citoyens sans nécessairement avoir le statut d'un « droit de l'homme ». Les citoyens peuvent en effet bénéficier de droits et les pouvoirs publics avoir des obligations correspondantes sans que ces droits soient des droits fondamentaux. Une telle protection sera d'autant plus effective qu'elle se fondera sur des droits et des devoirs explicites. Pour pouvoir être utilement invoqués en cas de contentieux, ces droits et devoirs devraient être clairement définis et juridiquement protégés³⁶ car ils constituent plus qu'un simple « impératif moral »³⁷.

35. Le Protocole eau et santé commence par : « Les Parties au présent Protocole, sachant que l'eau est essentielle à la vie et que la disponibilité d'eau en quantité et d'une qualité suffisantes pour répondre aux besoins fondamentaux de l'homme est indispensable aussi bien pour une amélioration de la santé que pour un développement durable ; ».

36. Selon la ministre française de l'Ecologie, Mme Nelly Olin, « Le droit effectif à l'eau va de pair avec des devoirs pour les pouvoirs publics comme pour les usagers ». L'exercice concret du droit à l'eau « passe par une gouvernance solide mise en place par les autorités publiques locales responsables du service d'eau ». « Celle-ci repose sur des solutions solidaires de partage des coûts et des tarifications équitables, ainsi que par la consultation et la participation des usagers aux prises de décisions ». Pour une définition de ces droits et devoirs, voir la note A/HRC/Sub.1/58/NGO/1 (4 August 2006) submitted to the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights by the International Council on Environmental Law (ICEL): « Rights and duties associated with the right to water ». Voir aussi « Principes de base sur le droit d'accès à l'eau potable et l'assainissement » préparés par le CEDE et l'Académie de l'Eau, dans « *Le droit à l'eau en Afrique et en Europe* », p. 32, Académie de l'Eau, France. Texte anglais, voir *Env. Pol. Law*, Vol. 35, p.126 (2005).

37 Affirmation de la Délégation des États-Unis à la CDD 13 (WEDO News, Vol. 1, N° 1, juin 2005). « *Water, sanitation and human settlements are a moral imperative and not a human right* ».

Au plan pratique, le droit à l'eau se manifeste d'ores et déjà par diverses dispositions du droit de la santé publique, du droit des collectivités territoriales, du droit de l'eau et du droit social. Il est mis en œuvre par les pouvoirs publics qui ont reçu des compétences dans ce domaine, fixent les règles et financent une partie des travaux (subventions). Les citoyens se voient reconnaître un droit d'accès au sens d'un *entitlement* auprès des pouvoirs publics et non d'un droit auquel il n'est pas possible de déroger. Anciennement, les citoyens avaient droit d'accès au lavoir communal mais pas le droit d'exiger qu'un lavoir soit mis à leur disposition. S'ils voulaient en avoir un, il fallait que la municipalité en vote la construction. De même, les chevaux ont droit d'accès à l'abreuvoir mais pas de droit à un abreuvoir.

1.3 Formes de reconnaissance du droit à l'eau

La reconnaissance du droit à l'eau est un acte des pouvoirs publics qui vise à reconnaître l'existence d'une obligation morale et parfois juridique à charge des pouvoirs publics d'agir de sorte que chacun ait effectivement accès à l'eau et à l'assainissement. Les pouvoirs publics sont alors tenus d'exercer des responsabilités³⁸ dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement (par exemple, "*duty to ensure access to safe drinking water*") même si les individus n'ont pas de droits individuels correspondants à faire valoir. La portée de ces responsabilités varie selon les cas et, contrairement aux affirmations de certains représentants officiels, une telle reconnaissance ne signifie pas nécessairement que chaque personne sans accès à l'eau et à l'assainissement pourrait obliger par voie judiciaire les autorités publiques à fournir cet accès, une telle hypothèse étant irréaliste si l'on examine la pratique en matière d'alimentation ou de logement³⁹.

38. Le texte, plus prudent, adopté en avril 2005 par la 13^e session de la Commission du développement durable (UNCSD 13) s'intitule "*The Governments have the primary role in promoting improved access to safe drinking water, basic sanitation...*".

39. Les pays industrialisés n'ont pas pleinement mis en œuvre tous les droits économiques et sociaux. En matière de droit au logement et à la nourriture, de nombreuses personnes sont sans abri ou sous-alimentées.

1.3.1 Différentes formes de reconnaissance

Le droit à l'eau peut être reconnu au plan interne de différentes manières, comme par exemple :

- une déclaration ministérielle,
- un engagement politique sans traduction juridique (vision, objectif, etc.),
- une déclaration royale ou présidentielle,
- un objectif de faciliter l'accès de tous à l'eau inscrit dans un texte juridique,
- une obligation juridique de créer des services de l'eau,
- un droit collectif concernant les services de l'eau,
- un droit individuel à bénéficier des services de l'eau.

Les déclarations et autres engagements ont des effets politiques, mais rarement des effets juridiques. En pratique, le droit à l'eau devra être précisément défini pour avoir toute son effectivité. Il faudra identifier ce qui est justiciable sur plainte individuelle des droits collectifs et différencier les droits collectifs des objectifs stratégiques. On sait en effet que la reconnaissance formelle d'un objectif, ou d'une aspiration, au sein d'une loi ne suffit pas pour fonder un droit individuel effectif même s'il peut servir à contester des mesures prises en contradiction avec cet objectif.

39

Dans certains pays, la reconnaissance du droit à l'eau au plan international peut avoir des effets juridiques au plan interne (effets directs des traités ou théorie moniste d'intégration du droit international), mais ce n'est pas le cas dans beaucoup d'États.

1.3.2 Effets de la reconnaissance dans une déclaration

En matière d'accès à l'eau et à l'assainissement, le pas récent le plus décisif a été la reconnaissance solennelle par tous les gouvernements en 2000 de l'objectif de

réduire de moitié en 15 ans la proportion des personnes privées d'un tel accès⁴⁰. Cet engagement a été pris à New York en 2000, à Johannesburg en 2002 et répété à New York en 2005 sans qu'il soit fait la moindre référence au droit à l'eau. La mise en œuvre de cet objectif sera coûteuse mais ne pourra pas être imputée à la reconnaissance du droit à l'eau. En revanche, cet engagement - qui n'est pas juridiquement obligatoire - contribue à améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous.

En droit international, la reconnaissance du droit à l'eau peut prendre la forme d'une simple déclaration lors d'une conférence internationale, ce qui n'a pas d'effets significatifs en soi, mais annonce des actions ultérieures concernant les droits économiques. Elle peut se faire par des recommandations et résolutions d'organisation internationale ayant en pratique peu d'effets juridiques, ou encore dans le cadre d'un traité qui engage le pays lorsqu'il a été ratifié (encadré 4). La reconnaissance du droit à l'eau dans la Déclaration de Mar del Plata en 1977 ou celle du Caire en 1992 a été très utile pour orienter l'action gouvernementale, mais peut difficilement servir de base à un contentieux au plan interne.

À l'avenir, tous les pays pourraient sans difficultés particulières adopter une nouvelle déclaration concernant l'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous, puisqu'ils ont déjà adopté les objectifs de Johannesburg qui contiennent un engagement quantifié très important dans ce sens ainsi que de nombreuses autres déclarations internationales sur l'eau. Les pays développés devraient avoir moins de réticences que les autres puisque, dans le domaine de l'accès à l'eau et à l'assainissement ils sont très avancés.

40. « Nous, chefs d'État et de gouvernement, nous décidons....de réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion des personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer ». Ce texte qui se réfère aux « moyens » financiers pose la question du caractère abordable du prix de l'eau. Il oblige à s'interroger sur l'accès à l'eau potable pour les pauvres. Dans beaucoup d'analyses ultérieures, on oublie cet élément de la déclaration faute de savoir quand l'eau est à un prix abordable. En Europe, le prix de l'eau varie de 0,79 E/m³ en Italie à 5,12 E/m³ au Danemark (moyenne des cinq plus grandes villes pour 120 m³/an). Il paraît vraisemblable que l'usager italien trouverait l'eau inabordable s'il devait payer le prix en vigueur au Danemark.

Les pays peuvent se référer au droit à l'eau dans une déclaration avec d'autant plus de facilité qu'ils ne peuvent créer de droits individuels par de simples déclarations internationales. La démarche déclaratoire ne les oblige pas à modifier leurs règles de droit interne dans le secteur de l'eau, même si elle les encourage à agir dans ce sens s'ils le jugent opportun. Lors du Sommet mondial de l'alimentation (Rome, 2002), ils ont réaffirmé le « droit de chacun d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive », mais ils n'ont pas pour autant changé leurs règles de droit interne dans le domaine de l'alimentation, ni amélioré la distribution d'aliments aux plus démunis.

Adopter une déclaration internationale sur le droit à l'eau n'oblige pas les pays à adopter un acte juridique obligatoire au plan international ou à mettre en œuvre un nouveau programme d'action au plan international, car le droit à l'eau est un droit à mettre en œuvre principalement au plan « local » et non au plan international. En particulier, la reconnaissance du droit à l'eau n'a pas pour conséquence que les États seront juridiquement tenus de créer de nouveaux droits individuels invocables par les citoyens.

1.3.3 Effets de la reconnaissance en droit positif

41

Les effets de la reconnaissance du droit à l'eau dans un acte juridiquement contraignant dépendent des accords antérieurs pris par un État dans le secteur de l'eau et des multiples lois en vigueur. Comme la plupart des États ont déjà ratifié des conventions sur les droits des femmes et des enfants en matière d'accès à l'eau⁴¹, l'effet juridique d'un nouvel accord international sur le droit à l'eau sera sans doute assez

41. Pour beaucoup d'États, le droit à l'eau est reconnu en tant que droit protégé par le Pacte international tel qu'interprété par l'Observation générale n° 15. Il n'est pas besoin d'une législation interne spécifique pour donner de l'effectivité aux droits économiques et sociaux (relation entre droit international et droit national) ; même si ces droits ne sont pas transposés en droit interne, la législation interne doit être interprétée et appliquée conformément aux obligations internationales. Cette approche juridique est valable au Danemark. D'autres pays n'établissent pas cette liaison étroite, soit qu'ils soient dualistes, soit qu'ils soient très réticents à l'applicabilité directe d'un traité.

Encadré 5.

Quelques mesures caractéristiques de la mise en œuvre du droit à l'eau au plan interne

Un pays qui met en œuvre le droit à l'eau prend l'une ou plusieurs des mesures suivantes :

- a) affirmation de la priorité pour l'eau utilisée pour les usages domestiques ; attribution de compétences/responsabilités aux pouvoirs locaux pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement ;
- b) aides pour les adductions d'eau et l'assainissement dans les zones rurales ;
- c) mesures spéciales pour donner au public un accès à l'eau et à l'assainissement en zone urbaine (bornes-fontaines, installations sanitaires publiques, bains-douches, etc.) et pour le cas des groupes marginalisés (gens du voyage, indigènes, autochtones, etc.) ;
- e) faciliter les investissements dans le secteur de l'eau (subventions, prêts à taux préférentiel) ; TVA réduite pour les biens de première nécessité ;
- f) mise en œuvre de péréquations dans le secteur de l'eau (prélèvements pour le financement des fonds ruraux et des fonds sociaux) ;
- g) tarification favorable pour les petits usagers (quota d'eau par personne, première tranche à bas prix, tarif progressif) ;
- h) accès à l'eau dans des conditions économiquement acceptables (niveau de prix à ne pas dépasser, plafonnement des dépenses des ménages pour l'eau, réductions tarifaires ou aides ciblées, réductions familiales, aides au paiement des factures d'eau impayées des pauvres) ;
- i) continuité de la fourniture d'eau (approvisionnement en cas d'urgence, non-coupure des pauvres pour non-paiement) ;
- j) consultation des usagers et participation aux décisions.

limité⁴². En outre, si un tel accord était adopté, il faudrait qu'il soit très précis pour avoir des effets directs en droit interne.

Les droits économiques et sociaux « classiques »⁴³, comme le droit à la nourriture, sont reconnus depuis longtemps sans que l'on se pose de questions sur le réalisme de leur reconnaissance, le coût de leur mise en œuvre, leur justiciabilité ou l'effectivité de ces droits.

Au vu de cette expérience, la reconnaissance du droit à l'eau comme droit justiciable ne devrait pas avoir d'effets importants puisque l'eau n'est que l'une des multiples composantes nécessaires pour mettre en œuvre le droit à la nourriture ou le droit à la santé qui sont déjà justiciables.

Compte tenu des multiples dispositions en vigueur en matière de droit de la santé ou de droit de protection des consommateurs, il ne devrait pas être trop difficile de reconnaître aux personnes des droits individuels concernant l'accès à l'eau et à l'assainissement. Néanmoins, il convient de bien préciser les droits et devoirs de chacun⁴⁴. Les lois adoptées par l'Afrique du Sud ou les régions belges donnent des exemples utiles de mise en œuvre du principe du droit à l'eau pour tous.

42. Le fait que la France se soit engagée par traité à fournir de l'eau potable pour les biberons des nourrissons (le texte dit : « Lutter contre la maladie grâce à la fourniture d'eau potable », Convention droit de l'enfant) ou que la France se soit engagée dans le Protocole eau et santé à « prendre toutes les mesures appropriées pour assurer un approvisionnement adéquat en eau potable » risque de n'avoir pas de conséquences juridiques pour les individus au plan interne car de tels engagements risquent d'être considérés comme insuffisamment précis par la Cour de Cassation. Après avoir adopté en 1993 une position très négative sur la portée des accords internationaux en droit interne, cette Cour a changé sa position en mai 2005 en acceptant l'application directe de certaines dispositions d'un traité. D'une manière générale, les cours des États monistes apprécient l'application directe au cas par cas et avec réticence.

43. Cette reconnaissance n'est pas unanime puisque 153 pays ont ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels alors que d'autres conventions ont recueilli plus de 190 ratifications. Parmi les États importants qui n'ont pas ratifié le Pacte, il y a les États-Unis et le Pakistan. Le refus des États-Unis de reconnaître les droits économiques et sociaux s'est traduit par des expressions méprisantes telles que les « soi-disant droits économiques et sociaux ».

44. Voir par exemple *"Rights and duties associated with the right to water"* sur le site de l'Académie de l'Eau, www.academie-eau.org. Voir aussi « Le droit à l'eau dans les législations nationales » sur le site de l'Académie de l'Eau.

Encadré 6.

La France reconnaît officiellement le droit à l'eau

Après quelques hésitations, le Gouvernement français a donné en mars 2006 son plein soutien à la reconnaissance du droit à l'eau. Il a défendu avec l'Espagne l'adoption à Mexico d'une position commune des États membres de l'Union européenne selon laquelle « les autorités publiques devraient prendre les mesures nécessaires pour rendre ce droit effectif pour tous ». En septembre 2006, le Sénat a adopté à l'unanimité un amendement introduisant le droit à l'eau dans la loi sur l'eau et les milieux aquatiques. En décembre 2006, la loi sur l'eau (n° 2006-1772 du 30 décembre 2006) est adoptée par l'Assemblée nationale et l'art. 210-1 du Code de l'environnement devient :

« Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, 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 ».

Commentaires :

- a) Ce texte ne vise que l'approvisionnement en eau car l'assainissement était déjà couvert par de nombreuses autres dispositions ; il fait référence à un droit à l'eau sans préciser si celui-ci est un droit fondamental ou un droit économique et social et il ne précise pas qui est chargé de sa mise en œuvre.
- b) La référence aux « conditions économiquement acceptables par tous » est particulièrement importante car l'eau pourrait être inabordable pour certaines personnes démunies.
- c) Plusieurs dispositions législatives existent déjà pour la mise en œuvre de ce droit :

- respect des normes sanitaires pour l'eau distribuée ;
- obligation de desservir tous les usagers dans les zones de desserte ;
- fourniture d'eau de secours en cas de crise ;
- accès aux sources d'eau en milieu rural ;
- obligation de fournir de l'eau potable gratuite sur les lieux de travail ;
- droit à une aide pour l'eau en cas d'impayés (FSL) ;
- suspension des coupures d'eau en hiver pour les ménages démunis ;
- interdiction de louer un logement sans eau courante et installations sanitaires ;
- obligation de fournir au locataire des équipements sanitaires en bon état ;
- équipement en eau et sanitaires des aires d'accueil pour les gens du voyage.

Compte tenu des différentes mesures déjà prises pour mettre en œuvre le droit à l'eau, la France n'a pas eu de difficultés à inscrire ce droit à l'unanimité dans le projet de loi sur l'eau en cours de discussion (encadré 6).

1.4. Mise en œuvre effective du droit à l'eau

Le droit à l'eau est mis en œuvre à des degrés divers dans tous les pays. Au minimum, il s'exprime par des exigences à la charge des pouvoirs publics, par exemple de surveiller la qualité de l'eau, de protéger les eaux de la pollution et d'interdire la distribution d'eaux insalubres. Dans les villes, les autorités doivent souvent créer les réseaux d'égouts et, dans de nombreux pays, les réseaux de distribution d'eau. Ces obligations découlent du principe général que les pouvoirs locaux ont des obligations en matière de protection de la santé, de la salubrité et de la sécurité (en *Common Law*, le *Duty of Care*).

Lorsque les pouvoirs publics ont de telles obligations dans le secteur de l'eau, les citoyens peuvent généralement faire valoir des droits si les pouvoirs publics ne remplissent pas leurs obligations. Ainsi, dans beaucoup de pays, chaque personne a le droit de recevoir de l'eau de bonne qualité et de se brancher sur un égout. En revanche, les droits relatifs aux tarifs de l'eau et aux coupures varient beaucoup d'un pays à l'autre, comme d'ailleurs le degré de prise en charge du prix de l'eau par des subventions.

La portée des obligations relatives au droit à l'eau manque souvent de précision. En particulier, il n'est pas établi si les pouvoirs publics ont une obligation de résultat, ni la mesure dans laquelle une municipalité peut être tenue de créer ou de prolonger un réseau de distribution. En matière de tarif, il est acquis que l'utilisateur doit payer son eau, mais il est rarement précisé si cette eau doit être d'un prix abordable.

Encadré 7.

Déclaration sur l'eau des maires et élus locaux

1. Nous, maires et élus locaux du monde, réunis à l'occasion du IV^e Forum mondial de l'eau à Mexico du 16 au 22 mars 2006, conscients de la responsabilité et de la compétence des autorités publiques locales en matière d'eau potable et d'assainissement, rappelons les principes suivants :
 - 1.2 tous les êtres humains ont droit à l'accès à l'eau, en quantité et qualité suffisantes pour satisfaire leurs besoins essentiels, ainsi qu'à l'assainissement, élément décisif pour la santé et la prévention des écosystèmes ;
 - 1.3 le droit à l'eau de chaque individu et son utilisation doivent être exercés dans le respect des besoins des générations présentes et futures ;
2. Nous, maires et élus locaux, reconnaissons que :
 - 2.1 Les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) de l'ONU, qui proposent de réduire de moitié d'ici 2015 le pourcentage de la population n'ayant pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable, interpellent directement tous les gouvernements locaux ;
 - 2.2 Les gouvernements locaux jouent un rôle fondamental dans la gestion de la ressource eau et dans l'organisation de services publics de l'eau et de l'assainissement. Leur rôle doit être reconnu et renforcé. Les autorités locales doivent pouvoir choisir librement entre différents modes de gestion ;
3. Nous, maires et élus locaux, nous engageons à nous efforcer de :
 - 3.1 mettre en œuvre des politiques pour atteindre les objectifs du Millénaire visant à réduire de 50 % d'ici 2015 le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable ;
 - 3.2 assurer sur le territoire propre à chaque collectivité, dans le cadre de nos compétences, une gestion des services d'eau et d'assainissement permettant à tous d'accéder à l'eau et à l'assainissement en quantité, qualité et continuité suffisantes, à un coût supportable et équitable ;
 - 3.3 mobiliser, là où cela est possible, des fonds y compris sur la facture d'eau, pour des actions de coopération solidaire décentralisée, équitables, transparentes, inscrites dans la durée, afin de réduire la pauvreté urbaine et l'exclusion des zones rurales.

Au plan national, le droit à l'eau s'est concrétisé depuis un ou deux siècles par la compétence donnée aux municipalités d'assurer l'assainissement des villes et leur approvisionnement en eau potable afin de lutter contre les épidémies. Progressivement, cette compétence facultative est devenue une compétence obligatoire (obligation à la charge des municipalités) et le droit à l'eau a été inscrit explicitement dans de très nombreuses lois, dans les constitutions d'une douzaine de pays et dans deux traités de droit de l'homme au plan régional (annexes 2 et 3).

Au plan pratique, la mise en œuvre du droit à l'eau se traduit principalement par les actions suivantes à la charge des pouvoirs publics (l'encadré 5 en donne un résumé) :

- a) prévenir l'épuisement des ressources en eau et empêcher les pollutions des eaux destinées à la consommation humaine ; donner la priorité à la satisfaction des besoins essentiels de l'homme par rapport aux autres usages de l'eau ; faire en sorte que l'eau potable soit disponible pour tous en quantité suffisante pour satisfaire les besoins essentiels ; promouvoir les économies d'eau (par exemple, promouvoir les citernes d'eau de pluie⁴⁵) ;
- b) identifier les responsabilités des différents acteurs dans l'organisation et le bon fonctionnement des services de l'eau ; veiller à ce que les équipements et services concernant l'eau potable et l'assainissement soient répartis sur tout le territoire et disponibles sans discrimination ;
- c) surveiller le prix de l'eau potable et éviter les abus de position dominante ; prévoir des mesures pour que l'eau distribuée par réseau soit économiquement accessible (abordable) aux plus démunis, prévoir les mesures destinées à assurer la cohésion sociale et territoriale en rapport avec l'eau ;

45. Les citernes sont utilisées sur une grande échelle en Autriche, Allemagne, Belgique, Pays-Bas et Suisse. Elles sont obligatoires en Flandre et leur installation pourrait être prochainement subventionnée en France.

- d) veiller à ce que les groupes vulnérables ou marginalisés aient accès 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 (bornes fontaines en milieu urbain, équipement des aires de repos des gens du voyage, etc.) ; adopter et mettre en œuvre des programmes d'approvisionnement en eau relativement peu coûteux visant à faciliter l'accès aux groupes vulnérables ou marginalisés ; prévoir des installations sanitaires appropriées ;
- e) fournir de l'eau potable aux ménages dans des conditions d'urgence ou en cas de coupure ou de restriction d'eau ;
- f) mettre en œuvre le droit à l'information et à la participation du public dans le domaine de l'eau.

Ces différentes actions sont prises progressivement et permettent d'améliorer la situation actuelle dans le respect du principe de non-discrimination. Concernant les droits consacrés par le Pacte, les États ont les obligations générales suivantes :

- a) L'obligation de respecter, qui impose aux États de ne pas entraver la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels ;
- b) L'obligation de protéger, qui exige des États qu'ils préviennent les violations de ces droits par des tiers ;
- c) L'obligation d'exécuter, qui impose aux États de prendre les mesures législatives, administratives, budgétaires, judiciaires et autres qui s'imposent pour assurer la pleine réalisation de ces droits.

La prise des mesures législatives et judiciaires pour mettre en œuvre le droit à l'eau pose en principe moins de problèmes que les aspects budgétaires, bien qu'il existe désormais au plan mondial un objectif quantifié en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement (objectifs du Millénaire et de Johannesburg).

1.5. Un droit relevant de la compétence des pouvoirs locaux

Le droit à l'eau concerne un sujet qui est généralement du ressort des pouvoirs régionaux ou locaux. Ceux-ci se sont prononcés en sa faveur en de multiples occasions et notamment à Mexico (encadré 7).

Comme les services de l'eau ne sont normalement pas de la compétence des autorités centrales dans les pays fédéraux, les représentants de ces pays ne peuvent pas prendre d'engagements internationaux à leur sujet sans effectuer des consultations préalables. Une telle situation n'est pas unique et se pose aussi pour le droit à la nourriture, le droit à l'éducation, le droit à la culture qui sont d'autres droits à propos desquels les autorités centrales se sont déjà prononcées au plan international bien qu'ils relèvent des pouvoirs locaux ou régionaux.

1.6. Portée sociopolitique de la reconnaissance du droit à l'eau

La reconnaissance du droit à l'eau est influencée par la manière dont les peuples et leurs dirigeants conçoivent leurs relations réciproques par rapport à l'eau.

49

Si l'accès à l'eau ne résulte que d'une orientation politique, les pouvoirs publics peuvent se contenter d'agir de manière discrétionnaire en facilitant l'accès à l'eau dans certains villages mais pas dans d'autres, mais si l'eau est considérée comme un droit, les pouvoirs publics sont tenus de favoriser l'accès à l'eau pour répondre aux désirs des populations concernées. Désormais, la population considère que recevoir de l'eau potable est un dû et non une largesse du pouvoir. Les exigences portent sur la quantité, la qualité et la continuité, ainsi que sur le prix. Les usagers considèrent qu'ils ont leur mot à dire sur la gestion des services de l'eau et les pouvoirs publics cherchent à

répondre aux attentes des usagers en pratiquant une gestion participative dans l'intérêt de tous.

Le droit à l'eau est un domaine où peut s'instaurer un équilibre de droits et de devoirs mais il requiert des systèmes de contrôle propres à une organisation démocratique de la société. Pour les pays à tendance dirigiste, on trouve ici un motif de ne pas reconnaître le droit à l'eau et de s'en tenir à une approche purement discrétionnaire.

Principaux avantages de la reconnaissance juridique du droit à l'eau

2

La mise en œuvre du droit à l'eau présente de nombreux avantages (encadré 8) et constitue une revendication de toutes les populations au plan local. A Mexico, les maires se sont clairement et unanimement exprimés en faveur du droit à l'eau alors que les représentants officiels de quelques États soulevaient des objections. Faire appel au droit apporte un soutien aux demandes citoyennes, renforce la portée des engagements des hommes politiques et contribue à la satisfaction des objectifs du Millénaire et de Johannesburg en matière d'eau et d'assainissement⁴⁶. L'accès à l'eau et à l'assainissement n'est plus une faveur accordée par les pouvoirs publics ou un cadeau attribué pour des raisons électorales ou humanitaires, les citoyens bénéficient de l'accès à l'eau en tant que droit, droit qui devient effectif grâce à l'action des pouvoirs publics.

51

46. Sans eau, aucun des objectifs du Millénaire ne peut être atteint. Malgré le caractère essentiel de l'eau, les décisions budgétaires ne donnent pas souvent la priorité pour l'eau qui est sacrifiée à d'autres objectifs politiques tels que la production d'électricité, la construction des routes ou le développement des télécommunications. L'aide pour l'eau représente environ 6 % de l'aide totale.

Encadré 8.

Principaux avantages de la mise en œuvre du droit à l'eau

- L'eau potable contribuera à la protection de la vie et de la santé,
- l'accès à l'eau et à l'assainissement permettra d'avoir un niveau de vie convenable,
- chacun disposera d'une quantité minimale d'eau potable pour ses besoins essentiels,
- chacun disposera d'installations sanitaires adéquates,
- l'hygiène individuelle et collective sera mieux assurée,
- la santé publique sera améliorée (pas d'épidémies liées aux maladies hydriques),
- l'eau sera partagée entre tous et contribuera à améliorer la cohésion sociale,
- l'eau sera accessible et d'un prix abordable même pour les plus démunis ou ceux qui ne sont pas encore desservis ; personne ne sera privé d'eau potable pour des raisons économiques,
- la dignité des femmes et des hommes sera mieux protégée,
- les femmes et fillettes seront déchargées de la corvée de transport d'eau et pourront mieux bénéficier de leurs droits fondamentaux (éducation, santé, etc.),
- chacun sera informé et participera aux décisions concernant l'accès à l'eau.

Encadré 9.

Le gouvernement du Canada annonce un plan d'action immédiat pour la gestion de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations

L'Honorable Jim Prentice, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits et Phil Fontaine, chef national de l'Assemblée des Premières nations ont annoncé, le 21 mars 2006, un plan d'action pour aborder les problèmes liés à l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

« Le gouvernement s'assurera que les dirigeants des Premières Nations ont les moyens et les ressources pour fournir à leur population une eau salubre, a déclaré le ministre Prentice. Tous les intervenants dans ce secteur doivent prendre des mesures décisives et obtenir des résultats quantifiables ».

Encadré 9. (suite)

Le gouvernement du Canada annonce un plan d'action immédiat pour la gestion de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations

« Il est inacceptable que la salubrité de l'eau potable dans bien des collectivités des Premières nations au Canada soit sans cesse compromise. Comme la plupart des Canadiens, j'ai été consterné par la crise qu'a vécue la Première nation de Kashechewan l'année dernière. Le gouvernement s'assurera que les dirigeants des Premières nations ont les moyens et les ressources pour fournir à leur population une eau salubre. »

« L'annonce qui a été faite aujourd'hui donne le coup d'envoi à une stratégie, plus vaste, destinée à réduire l'écart entre la qualité de vie des Premières nations et celle des Canadiens non autochtones, a déclaré Phil Fontaine, chef national de l'Assemblée des Premières nations. Cette mesure montre que nous pouvons unir nos efforts pour trouver des façons de protéger la population tout en mettant au point une stratégie nationale qui garantirait à tous les résidents un accès à une eau potable salubre »

Selon le ministère des Affaires indiennes, « Une eau propre et salubre est un besoin essentiel de la vie, et toutes les personnes qui vivent au Canada y ont droit. Le gouvernement du Canada le reconnaît et s'est engagé sans réserve à travailler avec les Premières nations à améliorer la qualité de l'eau potable dans les collectivités ».

Source : ministère des Affaires indiennes, Canada.

NB : En date du 17 mars 2006, 193 réseaux indiens présentaient un risque élevé, 312 un risque modéré et 250 étaient considérés comme à faible risque.

L'eau potable est de plus en plus considérée comme un bien différent des biens ordinaires pour lesquels l'utilisateur n'a d'autres droits que ceux du consommateur. Cette « sanctuarisation » de l'eau potable dans la conscience des gens est pour partie liée au fait que « l'eau c'est la vie », mais aussi que l'eau est un don du Ciel. La directive cadre sur l'eau ne se trompe pas lorsqu'elle déclare que l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres.

La reconnaissance du droit à l'eau permet d'accroître la priorité pour l'accès à l'eau dans les politiques de développement économique, de donner plus de poids aux

besoins des populations rurales mal desservies par rapport aux populations urbaines et, d'une manière générale, de combattre les multiples discriminations dans la répartition spatiale des installations et des investissements.

De même que le droit à la nourriture n'a pas fait cesser la famine, le droit à l'eau ne mettra pas immédiatement fin à l'hécatombe d'enfants mourant de maladies hydriques par manque d'eau potable. Les progrès en matière de droits économiques et sociaux prennent du temps que ce soit pour l'eau, la nourriture ou le logement. Ils nécessitent des moyens financiers qui peuvent faire défaut et surtout une gouvernance qui mériterait très souvent d'être améliorée.

2.1 Avantages pour les pays développés

Dans les pays développés, l'inscription d'un droit à l'eau et à l'assainissement dans le droit interne a pour effet d'obliger les pouvoirs publics à prendre mieux en compte les besoins des régions sous-équipées, où l'eau n'est pas potable et où l'assainissement est déficient, et à investir pour que chacun ait accès à l'eau et à l'assainissement sous réserve de certaines limitations. Ainsi, la France a déjà inscrit dans la loi une version renforcée de l'un des objectifs de Johannesburg :

« Diminuer par deux, d'ici 2008, le pourcentage de la population alimentée par une eau de distribution publique dont les limites de qualité ne sont pas respectées pour les paramètres microbiologiques et les pesticides »⁴⁷.

47. Objectif n° 22 de la politique de santé publique. Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique (J.O., 11 août 2004). Cet important objectif est très semblable à l'objectif du Millénaire, mais il s'agit ici d'un pays industrialisé et la date limite est 2008. Pour l'assainissement, la France doit mettre en œuvre la directive sur les eaux résiduaires au risque d'être condamnée pour manquement.

Elle est aussi tenue d'améliorer l'assainissement dans de nombreux villages et risque une condamnation par la Cour de Luxembourg pour manquements répétés aux directives communautaires concernant les nitrates et les eaux résiduaires.

La reconnaissance du droit à l'eau au plan interne est de nature à encourager les efforts pour mettre en œuvre les directives communautaires dans le secteur de l'eau et pour continuer d'obtenir des subventions pour les investissements. Elle permettra aussi d'engager des actions pour lutter contre des discriminations intolérables dans l'accès à l'eau (régions déshéritées).

La reconnaissance du droit à l'eau au plan international est de nature à encourager les pays développés à mieux remplir leurs engagements internationaux de coopération dans le secteur de l'eau et à augmenter leurs contributions financières à cet effet. L'engagement solennel de la France de doubler l'aide pour l'eau, le passage de la loi Oudin-Santini en France pour financer l'aide décentralisée et la décision belge (Région wallonne) de financer un fonds social pour l'eau des pays en développement par une taxe sur l'eau (1 c€/m³) sont des exemples de mesures découlant d'une approche par le droit.

2.2 Avantages pour les pays en développement

L'approche par le droit pourrait sembler assez utopique dans les pays qui souffrent d'un déficit du droit, d'un déficit des finances publiques et d'un déficit de gouvernance. Ce n'est pourtant pas l'avis des juristes de ces pays qui, eux, sont très favorables à la reconnaissance du droit à l'eau et qui insistent pour lui donner un contenu réel malgré les insuffisances institutionnelles. D'ailleurs, c'est en Afrique que le droit à l'eau est un droit de l'homme justiciable et ce sont les représentants des pays d'Amérique latine qui ont mené l'action à Mexico pour promouvoir la reconnaissance mondiale du

droit à l'eau. Curieusement, l'opposition systématique au droit à l'eau vient plutôt de quelques pays développés, notamment ceux qui mettent en œuvre le droit à l'eau au plan interne, mais sont opposés à ce concept aux contours encore mal définis. Pour certains États, les individus n'ont pas des droits en matière d'eau, ils bénéficient « seulement » des obligations des pouvoirs publics en cette matière.

Dans les pays en développement, la reconnaissance du droit à l'eau a pour principal avantage d'obliger les pouvoirs publics à s'intéresser un peu plus à l'eau et à l'assainissement dans les zones rurales et dans les banlieues et à se préoccuper du service de l'eau pour les populations marginalisées ou vulnérables. En Afrique du Sud, la Cour suprême est intervenue sur la base du droit à l'eau pour que les pouvoirs locaux s'occupent de l'eau des bidonvilles. En Argentine comme en Inde, les tribunaux ont joué un rôle très positif pour corriger les insuffisances des administrations locales dans le secteur de l'eau.

L'approche par le droit est un facteur positif pour améliorer l'accès à l'eau même si elle ne peut changer fondamentalement la situation de ces pays dans ce domaine. De simples décisions de justice ne peuvent se substituer aux décisions politiques portant sur le rythme avec lequel les pays investissent dans le secteur de l'eau plutôt que dans d'autres secteurs. Dans beaucoup de familles, le téléphone portable paraît plus important que le robinet d'eau potable, même lorsqu'un enfant est en train de mourir de diarrhée.

Quelques raisons pour ne pas reconnaître le droit à l'eau

3

3.1 Aspects généraux

3.1.1. *De multiples interrogations sur l'harmonisation des politiques économiques et sociales*

Les populations ont des attentes fortes en matière d'accès à l'eau et réagissent avec vigueur en cas de drame concernant l'accès à l'eau et la qualité de l'eau. Dans plusieurs pays industrialisés, le désengagement de l'État dans le secteur de l'eau s'est traduit par des catastrophes sanitaires. Ainsi, au Canada, il y a eu sept morts et 2 000 malades par E. coli (Walkerton, 2000) et il a fallu remettre en place les contrôles de l'État et les actions réglementaires. Quelle que soit la position du Canada concernant le droit à l'eau au plan international, ce pays doit faire face à des problèmes internes de salubrité affectant les peuples premiers et doit engager des dépenses pour combattre le manque d'accès à l'eau potable de certaines populations (encadré 9).

57

Malgré tous les avantages liés à la reconnaissance du droit à l'eau, il existe de nombreuses raisons d'ordre général pour lesquelles un État pourrait se prononcer contre la reconnaissance du droit à l'eau, tout en reconnaissant que l'eau est un besoin vital.

Encadré 10.

Quelques raisons d'ordre général pour ne pas soutenir le droit à l'eau

Il existe de multiples raisons d'ordre général pour ne pas soutenir le droit à l'eau comme d'ailleurs d'autres droits économiques et sociaux. En voici quelques-unes :

a) Priorité aux politiques économiques

- Les politiques de l'eau doivent se concentrer sur l'eau et la protection de l'environnement, et la tarification de l'eau doit viser à satisfaire les objectifs environnementaux et d'efficacité économique, à l'exclusion des aspects sociaux qui relèvent des politiques sociales (équité/solidarité).

b) Priorité aux mesures concrètes

- Il convient de promouvoir des mesures concrètes qui rendent effectif le droit à l'eau plutôt que d'adopter des dispositions générales inapplicables ou ineffectives faute de précisions qui en permettrait la justiciabilité ou l'effectivité.

c) Une responsabilité locale

- Il appartient aux collectivités territoriales de voter les crédits pour améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement car les insuffisances actuelles seront corrigées par des moyens financiers supplémentaires et non par la reconnaissance d'un droit assez théorique.

d) L'accès à l'eau, un problème qui ne concerne qu'une petite minorité

- Le droit à l'eau est essentiellement satisfait dans la réalité ; seule, une très petite minorité de personnes ne bénéficie pas de l'accès à l'eau dans les pays développés (personnes sans domicile fixe, immigrés illégaux, ruraux isolés). Le traitement des cas marginaux relève de mesures ciblées et prises au cas par cas, pas de droits illusoires et sources d'abus.

e) L'accès à l'eau, une question d'intérêt secondaire pour les exclus

- L'insuffisance des revenus des personnes démunies doit être compensée dans son ensemble et pas pour chacun des biens et services essentiels.
- La faible importance des dépenses de fourniture d'eau par rapport à celles pour la nourriture, le logement, le chauffage et l'électricité ne justifie pas un traitement particulier de l'accès à l'eau.

Il est clair que tout droit relatif à l'eau implique des contraintes pour les pouvoirs publics et que certains États ne souhaitent pas soutenir des approches fondées sur le droit, alors qu'ils font en principe appel au marché pour résoudre les problèmes de distribution des biens et services. Rien ne peut obliger un État à traiter différemment les biens ordinaires et les biens essentiels et rien ne peut l'obliger à donner de l'eau à ceux qui en manquent. S'il ne délivre pas d'essence gratuite, pourquoi interviendrait-il pour la délivrance d'eau potable, dès lors que chacun a le droit d'acquérir ce bien ?

Les principales raisons pour ne pas reconnaître le droit à l'eau se fondent sur le principe que l'on peut mener des politiques d'accès à l'eau indépendamment des politiques sociales et corriger par les politiques sociales les difficultés occasionnées par une politique de tarification de l'eau au coût réel (encadré 10). Cette théorie socio-économique est très classique mais pas sans risque car, très souvent, on ne corrige pas les effets sociaux défavorables des politiques de tarification de l'eau. Si les plus démunis sont obligés de consommer une eau insalubre faute d'avoir une eau potable, ils peuvent déclencher des épidémies.

L'OCDE, qui a souvent défendu des thèses libérales, est favorable à la prise en compte simultanée du principe du recouvrement des coûts (efficacité économique) et du principe de l'accès de tous à une eau abordable (équité). Elle considère que « les systèmes de tarification doivent être assortis de dispositions pour assurer aux catégories pauvres un accès équitable à l'eau⁴⁸ ». Elle est favorable à une approche intégrée des politiques de l'eau et des politiques sociales, à un « système de redevances, assorti de subventions pour les pauvres ».

Le gouvernement français pourrait bien évidemment suivre cette même approche, en conformité avec la nouvelle Charte de l'environnement qui demande à concilier le

48. Kiyo Akasaka : « Garantir l'avenir de l'eau », *L'Observateur de l'OCDE*, n° 254, mars 2006.

Encadré 11.

Quelques motifs supplémentaires pour ne pas soutenir le droit à l'eau

- a) L'amélioration de l'accès à l'eau ne mérite qu'une faible priorité dans les politiques publiques :
- l'accès à l'eau et à l'assainissement n'est pas une véritable priorité de la politique gouvernementale, et les moyens financiers nécessaires pour mettre en œuvre le droit à l'eau font défaut,
 - la politique de l'eau vise prioritairement les populations urbaines et ne prend pas en compte la satisfaction des besoins des zones rurales.
- b) Promouvoir des objectifs politiques mais refuser les engagements juridiques :
- le principe du droit à l'eau relève de déclarations politiques généreuses plutôt que d'engagements juridiques que l'on n'est pas sûr d'honorer,
 - la politique de l'eau est fondée sur des plans gouvernementaux sans obligations juridiques à charge des pouvoirs publics,
 - l'accès à l'eau relève des obligations des pouvoirs publics sans qu'il soit nécessaire de consentir en outre des droits aux individus.
- c) Un sujet qui ne relève pas de la compétence des autorités centrales :
- l'accès à l'eau et à l'assainissement ne relève pas des compétences des autorités centrales seules habilitées à prendre des engagements au plan international. Il ne relève pas non plus des compétences des ministères chargés de l'environnement car il peut conduire à étendre le domaine des droits de l'homme (compétence des ministères de la Justice).
- d) Un droit nouveau aux conséquences imprévues :
- la reconnaissance du droit à l'eau aboutit à étendre la sphère des droits de l'homme et nécessite d'introduire des modifications dans le droit interne.
- e) Un droit encore mal défini :
- le droit à l'eau est affirmé sans que soit précisée l'étendue des responsabilités de chaque partenaire, notamment qui supportera les coûts qu'impliquent les dispositions favorable aux personnes démunies.

progrès social. Une telle approche aboutirait à traiter les réseaux d'eau comme les réseaux de gaz ou d'électricité, mais le Parlement français en a décidé autrement⁴⁹. Par ailleurs, la mise en œuvre du principe utilisateur-payeur (directive cadre sur l'eau) se heurte au souhait des populations de financer l'assainissement par des subventions (réputées progressives), plutôt que par des redevances et taxes sur l'eau (réputées régressives⁵⁰).

Indépendamment des raisons générales d'opportunité politique, il existe des motifs de ne pas soutenir le droit à l'eau qui sont propres aux politiques de l'eau (encadré 11). Le motif principal est la faible priorité pour ce sujet chez les décideurs. Un second motif, valable dans les pays développés, est le très petit nombre de personnes qui n'ont pas accès à l'eau. Effectivement, près de 98 % des personnes bénéficient de l'eau au domicile, mais sa potabilité est parfois très inférieure aux normes et beaucoup de personnes ne sont pas branchées à un assainissement collectif adéquat.

Le prix de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement (« prix de l'eau ») dépend de conditions locales et varie dans de très larges proportions à l'intérieur d'un même pays et entre les pays. Ce prix peut être acceptable en moyenne, mais devenir inabordable lorsqu'il est élevé dans certaines régions pour certaines personnes. En Angleterre, le gouvernement a calculé que 35 % des ménages qui ne travaillent pas doivent acquérir de l'eau à un prix « inabordable », c'est-à-dire y consacrer plus de 3 % de leurs revenus. En France, 1 à 2 % de la population ont des difficultés sérieuses de

49. Charte de l'environnement, Art. 6. « Les politiques publiques ... concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ». Les aspects sociaux (dettes et coupures) sont traitées par le volet eau du FSL qui intervient pour aider les plus démunis à payer leurs impayés d'eau. Mais la plupart des pauvres payent leur eau, quitte à réduire d'autres dépenses, et ne demandent cette aide.

50. Les redevances et taxes sur l'eau sont régressives car elles aboutissent à faire payer un prix très voisin aux riches et aux pauvres qui consomment pratiquement autant d'eau. Si l'eau et l'assainissement étaient payés comme la collecte des ordures ménagères en fonction de la valeur foncière des immeubles, le caractère régressif diminuerait.

Encadré 12.

Quelques conséquences éventuelles de la reconnaissance du droit à l'eau

Au plan interne :

- les pouvoirs publics devront augmenter leur priorité pour les programmes d'accès à l'eau et à l'assainissement,
- l'État devra exercer son contrôle sur les services de l'eau,
- il sera possible de disposer de l'eau d'autrui,
- le droit à l'eau sera justiciable et les procès relatifs à ce droit seront plus nombreux,
- la gestion déléguée des services de l'eau sera interdite,
- les réseaux d'eau et d'égouts devront desservir des habitations isolées,
- l'eau sera gratuite pour tous,
- le prix de l'eau ne sera plus le même pour tous les usagers,
- les redevances de branchement aux réseaux ne pourront plus être fixées librement,
- les coupures d'eau pour non-paiement seront interdites,
- l'assainissement sera gratuit pour tous.

Au plan international :

- l'aide publique au développement devra être augmentée pour améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement,
- les États seront tenus d'exposer les mesures prises pour mettre en œuvre le droit à l'eau,
- la responsabilité internationale des États pourra être engagée pour manque d'accès à l'eau et à l'assainissement,
- les exportations d'eau pour les besoins essentiels ne pourront plus être interdites,
- les eaux transfrontières feront l'objet d'un nouveau partage.

Nota : une évaluation de ces conséquences éventuelles apparaît à l'encadré 15.

paiement de l'eau du fait de leurs revenus très faibles ; parmi ces personnes, un ou deux pour mille de la population accumulent des dettes pour l'eau.

3.1.2. Un consensus impossible au plan mondial mais envisageable au plan régional

Compte tenu des différences irréconciliables dans les positions des États vis-à-vis des droits économiques et sociaux⁵¹ comme vis-à-vis des politiques sociales, il paraît probable qu'il n'y aura jamais de consensus au plan mondial en faveur du droit à l'eau.⁵² En effet, il y aura toujours des États⁵³ pour préférer des approches qui ne font pas intervenir le droit ou qui laissent peu de place à la satisfaction des besoins des

51. L'accès universel à l'enseignement comme aux soins de santé sont considérés en France comme des droits sociaux, alors que certains pays « libéraux » ne reconnaissent pas le statut de droit fondamental pour de tels services que le marché peut en principe fournir. De la même manière, le marché pourrait assurer la distribution d'eau. La dérégulation des chemins de fer pourrait aussi s'appliquer aux réseaux de distribution d'eau. Les conséquences ne sont pas nécessairement positives comme le montre l'écart de prix des médicaments entre le Canada, aux prix réglementés, et les États-Unis où le prix est fixé dans une confrontation entre un monopole de l'offre et une demande atomisée.
52. Dans la contribution du Prince d'Orange au Comité préparatoire du Sommet de Johannesburg institué par le Secrétaire général de l'ONU, « Pas d'avenir sans eau : le point sur la question de l'eau pour le Sommet de Johannesburg », il est précisé que : « Nombreux sont les défenseurs, surtout parmi les ONG, d'une position selon laquelle l'accès à l'eau est un droit humain qui devrait être érigé en valeur universelle respectée par tous les gouvernements. Un grand nombre de décideurs estiment quant à eux que les Déclarations des droits de l'homme en vigueur stipulent déjà de manière suffisamment claire que l'accès à l'eau fait partie des besoins humains essentiels et que des déclarations supplémentaires sont inutiles et politiquement trop complexes ». Cette présentation est incomplète car elle néglige les traités en vigueur comme d'ailleurs les multiples Déclarations internationales adoptées par des gouvernements où il est fait référence à un droit à l'eau. En outre, la question n'est pas de savoir si l'eau est un besoin essentiel, mais dans quelle mesure c'est aussi un droit.
53. Les États-Unis sont le seul État important à n'avoir ratifié aucun accord qui traite directement ou indirectement du droit à l'eau. Ils sont notamment intervenus pour faire supprimer toute référence à des droits lors de la préparation des conclusions de la Conférence de Bonn (2001), et lors de la CSD 13 (2005). Lors de l'adoption en 2004 des Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive, par les États Membres, du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, les États-Unis ont fait la déclaration suivante : « En s'associant à l'adoption des présentes Directives volontaires, les États-Unis ne reconnaissent aucun changement concernant l'état actuel du droit international, conventionnel ou coutumier, concernant les droits liés à l'alimentation. Les États-Unis estiment que la réalisation de tout « droit à une alimentation adéquate » ou de toute « liberté fondamentale de ne pas souffrir de la faim » est un objectif ou une aspiration qui doit être concrétisé progressivement et qui n'entraîne aucune obligation internationale, sans pour autant entamer les responsabilités des gouvernements nationaux vis-à-vis de leurs citoyens.

Encadré 13.

Mise en œuvre du droit à l'eau dans trois pays voisins

	Royaume-Uni	France	Belgique
L'eau potable est disponible presque partout	OUI	OUI	OUI
Il existe un mécanisme d'aide pour les impayés des personnes démunies	OUI	OUI	OUI
L'alimentation en eau potable des personnes démunies doit être maintenue même en cas d'impayés	OUI	OUI (bénéficiaires en nombre très limité)	OUI
L'eau potable est moins chère pour :			
a) les familles nombreuses	OUI	NON	OUI
b) les personnes démunies	OUI	NON	OUI
Le concept de prix abordable a reçu une définition officielle explicite ou implicite	OUI	NON	NON

pauvres. Tous les pays ne sont pas favorables à la sécurité sociale obligatoire et tous les pays ne luttent pas contre les inégalités des revenus. Dans ces conditions, il paraît contre-productif de rechercher au plan mondial un accord unanime sur ce sujet. Il n'en est pas de même au plan régional, par exemple entre pays européens ou latino-américains.

Par conséquent, nous nous limiterons dans ce rapport à examiner le cas d'États qui, tout en mettant partiellement en œuvre le droit à l'eau, hésitent à reconnaître formellement ce droit du fait des difficultés juridiques que cela pourrait éventuellement leur créer. Si la prudence s'impose dans ce domaine, on ne peut rester passif devant un problème d'importance croissante qui représente l'une des priorités au plan mondial.

L'encadré 13 donne une comparaison des mesures prises par trois pays voisins de l'Union européenne qui, malgré de grandes similitudes, ont des attitudes différentes concernant le droit à l'eau. La Belgique reconnaît officiellement ce droit et l'a inscrit formellement dans son droit interne.

La France vient de reconnaître le droit à l'eau, mais n'a pas pris toutes les mesures législatives qui auraient permis de rendre ce droit pleinement effectif et opposable. Au Royaume-Uni, toutes les mesures de mise en œuvre ont été prises au plan interne et le concept de pauvreté pour l'eau a été clairement défini par le gouvernement. En revanche, la reconnaissance du droit à l'eau au plan international est très récente.

Dans la suite de ce rapport, nous examinons le seul cas où la reconnaissance du droit à l'eau prendrait une forme suffisamment formelle pour engager juridiquement les États, ce qui exclut les simples déclarations internationales sans effet juridique. Nous étudierons ensuite les « conséquences éventuelles » de la reconnaissance du droit à l'eau en tant que droit effectif et justiciable en droit interne (encadré 15).

3.2. Examen des conséquences éventuelles de la reconnaissance du droit à l'eau

La reconnaissance du droit à l'eau en droit interne aura naturellement des conséquences juridiques et nécessitera vraisemblablement l'introduction de dispositions nouvelles, même si le droit à l'eau est pour l'essentiel déjà mis en œuvre. Il faudra souvent affirmer l'existence d'un droit individuel et bien le caractériser ; il faudra aussi introduire des dispositions particulières pour aider ceux qui ne bénéficient pas déjà de l'accès à l'eau. À cet égard, on se référera à la section 2.4. Ces mesures introduiront plus de sécurité juridique, car dans beaucoup de pays les tribunaux sont intervenus pour promouvoir des pratiques que certains opérateurs ne se croyaient pas obligés de mettre en œuvre.

Dans les sections suivantes, nous examinons plusieurs conséquences juridiques que l'on peut attribuer, à tort ou à raison, à la reconnaissance du droit à l'eau en tant que droit effectif. Dans certains cas, ces conséquences sont considérées comme très souhaitables et dans d'autres, au contraire, elles sont perçues négativement.

Nous évaluons ensuite si ces conséquences reflètent la réalité et si elles découlent bien du droit à l'eau. Nous montrons que, dans de nombreux cas, elles se produiraient même si le droit à l'eau n'était pas reconnu car elles découlent d'autres obligations juridiques ou de considérations extérieures au droit à l'eau. Nous nous efforçons de mesurer la portée réelle des conséquences annoncées et nous suggérons des mesures pour éviter les conséquences les plus nuisibles. Nous tentons de montrer que certaines conséquences négatives peuvent être ignorées, en nous fondant sur des analogies avec d'autres droits mieux établis et sur la pratique des États qui ont déjà introduit le droit à l'eau au plan interne.

Nous concluons que les conséquences éventuelles avancées ne constituent pas des obstacles sérieux à la reconnaissance du droit à l'eau (encadré 15). La preuve est

donnée par le fait que le droit à l'eau est devenu effectif dans plusieurs pays sans créer de problèmes juridiques particuliers (encadrés 16 et 17).

Dans cette analyse, nous considérons que les services de l'eau sont chargés à la fois de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement collectif.

Les seize conséquences éventuelles examinées ci-dessous concernent le droit interne (onze cas) ou le droit international (cinq cas).

3.2.1. Les conséquences éventuelles en droit interne

i) Les pouvoirs publics devront augmenter leur priorité pour les programmes d'accès à l'eau et à l'assainissement

Conséquence éventuelle :

La reconnaissance du droit à l'eau pour tous peut avoir pour effet d'augmenter les priorités pour les programmes d'accès à l'eau et à l'assainissement de base pour des usagers domestiques, au détriment des priorités pour d'autres programmes jugés importants par les autorités. Les autorités centrales ou régionales devront apporter leur aide aux programmes menés par les autorités responsables des services de l'eau dans les régions mal équipées et généralement plus pauvres (zones rurales et périphéries des villes).

Analyse :

Tout le monde sait que, compte tenu des objectifs de Johannesburg, les dépenses à prévoir dans le secteur de l'eau sont très importantes vu le grand nombre de personnes sans accès à l'eau et à l'assainissement dans certaines régions. Toutefois, l'ampleur de ces dépenses et leur rythme ne résultent pas de la reconnaissance du droit à l'eau mais des engagements pris par les États développés et en développement au

titre des objectifs du Millénaire pour le développement ou de Johannesburg (réduire d'ici 2015 de moitié la proportion de personnes sans accès à l'eau et à l'assainissement). Les dépenses envisagées au plan mondial correspondent environ à un doublement des dépenses actuelles pour l'eau et l'assainissement dont une part serait prise en charge par une aide internationale accrue en faveur des pays en développement. En Europe, les dépenses pour l'eau vont augmenter du fait de la mise en œuvre des directives européennes, indépendamment du droit à l'eau qui ne figure dans aucune directive.

À l'intérieur de ces programmes d'accès à l'eau, la reconnaissance du droit à l'eau permettra de mettre l'accent sur la fourniture d'eau à un nombre important de personnes sans accès à l'eau, plutôt que sur la création d'un réseau de distribution plus coûteux dont bénéficie un nombre plus faible de personnes. Il s'agit, par exemple, de réorienter des investissements pour l'eau des villes en les affectant aux réseaux desservant les plus démunis dans les zones rurales ou périphériques (réseaux de bornes-fontaines) et de combattre les situations les plus intolérables de discrimination à l'égard de certaines populations ignorées par les autorités locales⁵⁴. En Afrique du Sud, un gouvernement local a ainsi été obligé par la Cour suprême à fournir de l'eau potable à un bidonville et à y installer des latrines collectives, mais pas à brancher chaque habitation au réseau de distribution d'eau.

Dans la plupart des pays, les dépenses pour l'eau au titre de la mise en œuvre du droit à l'eau sont beaucoup plus faibles que celles à consentir au titre des objectifs de Johannesburg car relativement peu de personnes bénéficieront des mesures prises au titre du droit à l'eau. Il s'agira pour l'essentiel de s'occuper des « oubliés de la

54. Aux États-Unis, dans la zone frontalière avec le Mexique, la situation était la suivante en 1997 : collecte des eaux usées, 77 % ; traitement des eaux usées, 54 %. Les objectifs pour 2010 sont 87 % pour la collecte et 64 % pour le traitement. En France, la situation dans les DOM mériterait plus d'attention car 31 % des abonnés à l'eau bénéficient de l'assainissement collectif en Guadeloupe, 39 % en Martinique et 42 % en Guyane. Pour l'accès à l'eau, 1,1 % des ménages n'a pas un tel accès à la Martinique, 3,2 % à la Guadeloupe et 12,8 % en Guyane (il y a 6,8 % de bénéficiaires de la CMUC en métropole et 35,2 % dans les DOM).

croissance » (les pauvres parmi les pauvres), des groupes marginalisés et des populations autochtones.⁵⁵ Il faudra aussi veiller à ce que les populations rurales, plus particulièrement les petites collectivités, reçoivent de l'eau réellement potable et pas une eau de qualité douteuse⁵⁶.

On notera que les personnes⁵⁷ pour qui l'eau est « inabordable » relèvent aussi des objectifs du Millénaire et de Johannesburg (« personnes qui n'ont pas les moyens de s'en procurer »). Aider ces personnes à payer leur eau ne constitue pas une dépense nouvelle ou imprévue causée par la reconnaissance du droit à l'eau mais la simple prise en compte d'une partie des objectifs du Millénaire que l'on a trop souvent tendance à oublier ou à passer sous silence.

Par ailleurs, la reconnaissance du droit à l'eau signifie qu'il faudra accorder une plus grande priorité aux usages domestiques essentiels de l'eau dans le cadre des politiques

55. Le risque est que l'aide apportée à un groupe particulier (dite « aide ciblée ») soit perçue comme un acte discriminatoire puisqu'elle consiste à identifier un groupe de bénéficiaires qui « mérite » d'être aidé. Ce marquage social pousse les bénéficiaires à renoncer à l'aide pour ne pas être soumis à des procédures humiliantes et des enquêtes policières. Il existe une différence fondamentale entre une aide reçue « de droit » et une aide octroyée par « charité » ou par compassion mais cette différence n'est pas toujours perçue ou reconnue.

56. En Irlande, la potabilité est souvent mauvaise pour les 600 réseaux privés (*community-owned*) dont la moitié ne traite pas l'eau avant distribution. *"The Irish government has warned that it will legislate to ensure that everyone living in rural areas has access to decent drinking water"* (27 July 2006). Des aides spéciales sont prévues alors qu'il existe de longue date une obligation de ne distribuer que de l'eau potable. En France, l'eau distribuée dans les petits villages est trop fréquemment de faible qualité (taux de conformité bactériologique de 86 % en 2002 pour les réseaux de moins de 500 habitants). En Corse, 28 % des communes distribuent une eau qui est non conforme pendant au moins 60 % du temps. Dans la région RMC, 8,6 % de la population reçoit une eau régulièrement non conforme au plan microbiologique et 25 % des unités de distribution de moins de 500 habitants sont non conformes. Le Préfet de l'Isère a été condamné en 2006 pour n'avoir pas pris les mesures nécessaires concernant la pollution des eaux par des pesticides en Haute-Bourbre. Aux États-Unis, sur 273 millions de personnes desservies par des réseaux, 90 % ont reçu en 2003 de l'eau en conformité avec les normes et l'objectif est 95 % en 2008. Près de 90 % des violations des normes de qualité concernent des réseaux desservant de 25 à 3 300 personnes.

57. Le caractère inabordable de l'eau est défini par le fait que l'utilisateur pauvre se prive pour la payer, ou ne se prive pas et ne la paye pas. Pour mesurer le besoin d'aide pour rendre l'eau plus abordable, on prend en compte le revenu du ménage plus les allocations diverses et moins le loyer et les charges (reste à vivre). On ne confondra pas pauvreté et endettement même si les distributeurs ne connaissent que les usagers endettés.

de l'eau, et aux politiques de l'eau par rapport aux autres politiques (énergie, routes, télécommunications, etc.). Un tel déplacement de priorité pour privilégier l'eau potable ne devrait pas avoir de conséquences financières trop importantes car il ne vise que les usages essentiels de l'eau, c'est-à-dire en général une très petite part du volume total d'eau consommé (en France, moins de 4 %).

Synthèse : La reconnaissance du droit à l'eau n'aura qu'un effet très marginal sur le montant important des dépenses qui doivent être engagées dans le secteur de l'eau au titre des objectifs du Millénaire et de Johannesburg, des directives européennes et du droit national.

ii) L'État devra exercer son contrôle sur les services de l'eau

Conséquence éventuelle :

Si le droit à l'eau doit être effectif, les pouvoirs publics devront exercer leur contrôle sur les services de l'eau, la qualité du service et le respect des obligations de service public. En particulier, il faudra mettre en place un contrôle sur les prix afin de s'assurer qu'ils restent abordables pour tous.

Analyse :

Le contrôle des pouvoirs publics sur les entreprises chargées des services de l'eau est une charge significative et constitue à certains égards un obstacle à la libre entreprise et à la liberté du commerce ; il est de nature à décourager le développement d'un secteur privé qui ne pourra pas bénéficier de la liberté des prix et de la liberté des contrats pour mener ses affaires.

Le contrôle des entreprises publiques ou privées en situation de monopole est déjà une obligation pour tous les États de l'Union européenne sans qu'il soit nécessaire de se référer au droit à l'eau. Il concerne les abus de position dominante et doit permettre

de vérifier que les obligations de service public auxquelles sont soumises les entreprises délégataires dans le secteur de l'eau sont respectées et notamment en matière de prix et d'ententes (plusieurs condamnations en France). Il est tout particulièrement nécessaire en cas de privatisation totale de l'eau (contrôle par un régulateur OFWAT en Angleterre) et prend des formes différentes selon qu'il s'agit d'une gestion déléguée ou d'une gestion directe. Les deux modes de gestion peuvent conduire à des dysfonctionnements et des abus que les pouvoirs publics cherchent à éviter dans le cadre de lois spécifiques.

Le respect des considérations de prix signifie que les pouvoirs publics doivent exercer un contrôle particulier sur la tarification. Si l'eau doit être d'un prix abordable ou accessible à des conditions économiquement acceptables, le contrôle doit prendre en compte les capacités contributives des usagers (sections vii et viii ci-dessous). Toutefois, les pouvoirs publics doivent veiller à séparer complètement la question du prix de l'eau pour l'utilisateur (prix dit « abordable » ou accès dans des « conditions économiquement acceptables par tous ») et celle de la rémunération de l'opérateur (prix contractuel). Par exemple, l'opérateur ne doit pas supporter les conséquences d'un refus d'indexation des prix de l'eau pourtant prévue au contrat.

Synthèse : Le contrôle des pouvoirs publics sur le secteur de l'eau n'est pas lié à la reconnaissance du droit à l'eau mais doit être renforcé en fonction de l'ampleur des missions de service public qui sont incluses dans les contrats de concession ou de délégation.

71

iii) Il sera possible de disposer de l'eau d'autrui

Conséquence éventuelle :

Lorsque les ressources en eau viennent à manquer, le droit à l'eau donne à une population le droit d'obtenir de l'eau potable d'autrui pour satisfaire ses besoins

essentiels une fois que le titulaire de l'eau a satisfait son propre droit à l'eau. Ceci peut avoir des incidences sur des usages autres que domestiques.

Analyse :

Les besoins en eau qui sont protégés au titre du droit à l'eau sont les besoins essentiels des habitants et non pas les besoins pour des usages moins nécessaires comme l'arrosage des pelouses et le remplissage des piscines. Le droit à disposer dans certaines circonstances des ressources d'eau d'autrui pour satisfaire ses besoins essentiels est une tradition ancestrale (voir notamment la Bible et le Coran, le droit de la soif). Ce droit est codifié de longue date (France, Code civil, art. 642⁵⁸ ; Belgique, Code civil, art. 643 ; Suisse, Code civil, art. 710, etc.) et s'exerce moyennant indemnisation du titulaire de l'eau (par exemple, pour la perte d'eau qui n'est plus disponible pour l'irrigation). Il est limité aux besoins essentiels dans une situation de nécessité, aux zones « proches », et correspond à l'exercice de la solidarité dans la mesure où l'eau est le patrimoine de la Nation.⁵⁹ Au contraire, si l'eau était une ressource appropriée, il faudrait acheter au préalable des droits d'eau à leurs titulaires. Dans de nombreux pays (par exemple, Mexique, Islande), les autorités ont un droit d'expropriation en vue d'acquérir des droits d'eau pour satisfaire les usages domestiques (pas pour des usages agricoles).

58. La Cour de cassation a confirmé en 2005 que ce droit existe toujours du fait du caractère de nécessité (C. Cass. 3e civ. n° 04-18198, 14 déc. 2005 confirmant un arrêt de la C. Appel de Riom). Selon l'art. 642 al. 3 du Code civil français, le propriétaire d'une source d'eau potable ne peut en user « de manière à enlever aux habitants d'une commune, village ou hameau, l'eau qui leur est nécessaire ». Selon la jurisprudence, cette eau doit être destinée à la satisfaction des besoins personnels des habitants ou de ceux des animaux, à l'exclusion des besoins relatifs à l'irrigation des terres et à l'usage de la force motrice. Il s'agit d'une servitude légale au bénéfice de personnes auxquelles l'eau est « nécessaire ». Voir A. Gaonac'h : *La nature juridique de l'eau*, Éditions Johanet, Paris, 1999 (p.129).

59. Code de l'environnement, art. 210-1. En Italie, la loi Galli prévoit une priorité absolue pour les usages de l'eau à des fins domestiques. (L. 5-1-1994 n. 36, *Disposizioni in materia di risorse idriche*, art. 2. 1. *L'uso dell'acqua per il consumo umano è prioritario rispetto agli altri usi del medesimo corpo idrico superficiale o sotterraneo. Gli altri usi sono ammessi quando la risorsa è sufficiente e a condizione che non ledano la qualità dell'acqua per il consumo umano*).

Synthèse : Les droits sur l'eau d'autrui pour satisfaire les besoins essentiels sont définis par des dispositions en vigueur depuis très longtemps et ne découlent pas de la reconnaissance du droit à l'eau.

iv) Le droit à l'eau sera justiciable et les procès plus nombreux

Conséquence éventuelle :

La reconnaissance du droit à l'eau doit aboutir à rendre pleinement justiciable le droit à l'eau. Dans ce cas, les usagers seront en mesure de saisir la justice et d'engager des actions contentieuses pour faire respecter leurs droits dans ce domaine⁶⁰. En particulier, les pouvoirs publics pourront être condamnés s'ils ne respectent pas leurs obligations, par exemple lorsque l'eau pour les besoins essentiels ou l'assainissement fait défaut ou est d'une qualité insuffisante.

Analyse :

Pour que le droit à l'eau soit justiciable du fait d'une reconnaissance au plan international, il faut au minimum que des dispositions de droit international positif entrent en vigueur. En outre, il faut que le droit international soit d'application directe, comme cela est le cas dans des pays comme l'Argentine. Dans beaucoup de pays, les accords internationaux en vigueur ne sont pas d'application directe en droit interne, sauf en cas de disposition précise (par exemple, en France⁶¹).

73

Lorsque le droit à l'eau est devenu justiciable en droit interne, par exemple en Afrique du Sud, en Argentine, en Belgique, il n'y a pas eu un afflux de procès comme

60. Beaucoup d'erreurs d'interprétation des conséquences du droit à l'eau proviennent d'une conception trop extensive des droits sous-jacents.

61. Ainsi, en France, le droit à l'eau n'était pas formellement reconnu en droit interne même s'il découlait des engagements internationaux souscrits et figurait en filigrane dans de nombreuses dispositions de droit interne. Pour que le droit à l'eau désormais inscrit dans la loi soit opposable, il faudrait sans doute disposer de textes complémentaires pour préciser les obligations des pouvoirs publics.

certaines s'ingénient à annoncer, parce que la mise en œuvre du droit à l'eau est progressive (comme pour les autres droits économiques et sociaux). Il est inexact d'affirmer que les personnes sans accès à l'eau vont systématiquement poursuivre en justice les pouvoirs publics afin d'obtenir cet accès surtout si les obligations juridiques sont définies avec prudence.⁶² En revanche, des actions contentieuses pourront être engagées en cas d'attitude discriminatoire des autorités à l'égard de l'approvisionnement en eau de certains usagers marginalisés (par exemple, l'affaire Grootboom en Afrique du Sud).

Que le droit à l'eau soit justiciable ou non, les opérateurs et pouvoirs publics qui manqueraient à leurs obligations concernant l'eau au titre du droit de la santé publique, de la consommation, de l'environnement⁶³ ou de l'urbanisme risquent d'être sanctionnés à ce titre. Beaucoup de procès concernant l'accès à l'eau potable sont en fait des procès pour distribution d'eau insalubre⁶⁴, pollution des eaux ou prélèvement excessif d'eau.

Synthèse : La reconnaissance du droit à l'eau a pour effet de rendre justiciable le droit à l'eau dans le pays concerné. Cela ne s'est pas traduit, dans les pays qui l'ont adopté, par une multiplication des contentieux. L'effet principal a été de convaincre les pouvoirs publics qu'ils doivent améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement dans certains quartiers oubliés et mettre en œuvre le droit de l'environnement avec plus de rigueur.

62. Par exemple, il ne faut pas créer un « droit au robinet » ou un « droit à l'égout » pour tous si l'on n'est pas prêt à en supporter les coûts qui sont importants pour les habitations isolées.

63. Dans le cas des populations rurales, le droit à l'environnement interdit de polluer ou d'épuiser les aquifères qui servent à l'approvisionnement en eau potable des populations. Il existe de nombreuses jurisprudences en Inde et au Pakistan.

64. Des condamnations ont été obtenues pour distribution d'eau trop chargée en nitrates (Guincamp, Bretagne) ou en pesticides (Haute-Bourbre, Isère). L'objectif n'est pas d'obtenir des indemnités pour un petit nombre de plaignants mais pour la totalité des usagers exposés à une eau impropre.

v) La gestion déléguée des services de l'eau sera interdite*Conséquence éventuelle :*

Le droit à l'eau requiert que les services de l'eau remplissent complètement leurs missions de service public (« de l'eau pour tous »). À cette fin, leur gestion devrait être orientée prioritairement vers la satisfaction des objectifs d'intérêt général plutôt que vers la maximisation des profits des actionnaires⁶⁵. Comme la gestion directe (régie) est le seul mode de gestion sans profit⁶⁶, il faut retenir ce mode de gestion publique et abandonner les autres modes de gestion qui font appel au secteur privé⁶⁷.

Analyse :

La présentation de la gestion déléguée comme équivalente à la remise au secteur privé du monopole de l'eau est fallacieuse et aboutit à des conclusions erronées. Tout le monde convient que les services de l'eau doivent satisfaire des contraintes d'intérêt général ou remplir des missions de service public⁶⁸. Sous cette réserve, les pouvoirs

65. Pour certains usagers, la commercialisation du service de l'eau doit être faite « sans profit » tout en rémunérant les intervenants. Comme l'indique la Directive cadre sur l'eau, l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres. D'ailleurs, son prix n'est pas fixé par le libre jeu du marché comme pour l'électricité, mais par contrat et le profit des opérateurs et des investisseurs doit rester raisonnable pour continuer d'être socialement acceptable.

66. Lorsque la question du profit pour les investisseurs ne se pose pas, il peut y avoir des intérêts catégoriels (protection des emplois et des salaires) ou des intérêts dérivés (paiements indus). Le prix pour l'utilisateur n'augmente pas nécessairement si l'on passe de la gestion publique à la gestion privée, mais il augmente sûrement si les pouvoirs publics cessent de subventionner ces services ou d'exercer leur surveillance.

67. L'interdiction de la « privatisation » de l'eau fait l'objet d'une loi aux Pays-Bas (Waterleidingwet 2004) dont l'art. 3 limite la fourniture d'eau potable à des organismes publics ou des entreprises contrôlées à 100 % par des organismes publics ; elle sera prochainement soumise au vote du Parlement en Belgique. En Amérique latine, une évolution de cette nature se dessine aussi (Uruguay, Bolivie, Venezuela, Argentine, etc.). Pour le Ghana, voir art. 268 (1) de la Constitution qui exige un accord du Parlement.

68. Le droit à l'eau concerne un bien que certains souhaiteraient traiter comme une simple marchandise dans une économie de marché pleinement compétitive. À supposer que cela soit le cas, il n'en résultera pas de problèmes particuliers puisque la nourriture à laquelle se réfère le droit à la nourriture est une marchandise qui fait l'objet du commerce mondial. Au contraire, si l'eau n'est pas traitée comme une marchandise ordinaire, les entreprises de ce secteur n'en souffriront pas puisque l'industrie pharmaceutique ne souffre pas du fait que les médicaments ne sont pas des marchandises ordinaires. Toutefois, il convient de tenir compte du fait que le secteur de l'eau n'est pas un exemple de marché pleinement concurrentiel du fait du petit nombre d'intervenants du côté de l'offre.

publics peuvent décider de gérer directement les services de l'eau (en régie) ou de faire appel à une gestion déléguée à condition de conserver l'intégralité des responsabilités de la puissance publique dans ce domaine et, en particulier, le contrôle des prix. La reconnaissance du droit à l'eau ne conduit pas nécessairement à renoncer à la gestion déléguée car les opérateurs privés sont parfaitement en mesure de satisfaire des contraintes d'intérêt général sous réserve qu'elles figurent explicitement dans les règles auxquelles ils sont contractuellement soumis. Le danger consiste à oublier ces règles au moment de la passation des contrats de délégation ou de concession, puis une fois le prix du service fixé, à se plaindre que ces contraintes nouvelles ne sont pas respectées. Ainsi, au Royaume-Uni, les coupures d'eau ont été interdites après la privatisation, ce qui a constitué une charge nouvelle pour les opérateurs.

Le même type de problème se pose pour les régies qui risquent d'être gérées sans respecter les missions de service public qui n'ont pas été rendues explicites et obligatoires. Au Maghreb, beaucoup de bornes-fontaines ont été fermées avec l'accord de l'opérateur public car elles distribuaient une eau gratuite ou d'un prix trop faible⁶⁹. Il est essentiel de spécifier quelles fonctions « non rentables » doivent être exécutées au risque de les voir disparaître (notamment en matière d'aménagement du territoire, de lutte contre la pollution et de protection de la ressource).

76

Dans certains cas, des contraintes sont introduites pour garantir ou limiter les profits dans la distribution de l'eau. Ainsi, la rémunération des capitaux investis dans ce secteur doit être raisonnable. Une vieille loi belge avait fixé cette rémunération à 4 % en termes réels, mais elle a été abrogée car elle faisait obstacle à la liberté du commerce⁷⁰. Dans d'autres cas, des restrictions sont instaurées concernant l'emploi

69. Dans plusieurs pays, on a supprimé ce petit avantage pour des usagers pauvres incapables de se défendre contre les exigences des entreprises d'État et les conditions imposées par la Banque Mondiale pour l'obtention de prêts. Dans certains pays, il est inadmissible de donner de l'eau gratuite aux bornes-fontaines, mais pas à certains dignitaires ou administrations.

70. Loi du 18 août 1907 sur les associations de communes en matière de distribution d'eau (abrogée en 1986).

des « bénéfiques » que les pouvoirs publics responsables de la gestion directe utilisent parfois à d'autres fins que les investissements dans le secteur de l'eau ou que les opérateurs privés distribuent généralement à leurs actionnaires.

Synthèse : La mise en œuvre du droit à l'eau n'impose nullement que les services de l'eau soient gérés de façon directe par des entreprises publiques ou des régies. Une gestion déléguée peut parfaitement satisfaire des contraintes de service public à condition de les inscrire dans le contrat. Le respect des missions de service public se pose tant dans les services en gestion directe que dans le cas de la gestion déléguée qui sont à la merci de prélèvements « indus » et de contraintes nouvelles.

vi) Les réseaux d'eau et d'égouts devront desservir les habitations isolées

Conséquence éventuelle :

Le droit d'accès à l'eau et à l'assainissement implique que chacun a le droit à se brancher à un réseau de distribution d'eau potable et à un réseau d'égout quel que soit le lieu où il habite légalement.

Analyse :

Le droit universel au branchement est une exigence coûteuse que les gestionnaires de réseaux satisfont dans les villes et les zones agglomérées mais pas sur tout le territoire⁷¹. De même que le droit à l'éducation ou à la santé signifie que certains usagers devront se déplacer pour aller à l'école ou à l'hôpital dans une autre localité, certains usagers de l'eau devront se déplacer pour bénéficier de leur droit à l'eau lorsqu'ils vivent dans des habitations isolées.

71. En Irlande du Nord, l'obligation de desservir chaque personne est limitée par la condition du coût raisonnable (*Water and Sewerage (NI) Order 1973, art. 4*: « *The duty does not require the Ministry to do anything which is not practicable at reasonable cost* ». Actuellement, la limite est de 2 900 £ (eau) et 2 300 £ (égout) pour les nouvelles habitations et 5 000 £ (eau) et 4 000 £ (égout) pour les habitations existantes. Le supplément est à la charge du promoteur ou du propriétaire. L'adduction d'eau de Motet-sur-Saône a coûté 140 000£ pour 26 habitants.

Le droit à l'eau signifie que chacun doit pouvoir se brancher sur les réseaux existants et avoir accès dans le voisinage à une ou plusieurs sources d'eau potable là où les réseaux sont absents ou trop éloignés. La desserte des habitations agglomérées par des réseaux doit être assurée (service universel), mais il appartient aux pouvoirs publics de définir précisément l'étendue des zones à desservir afin de ne pas être obligés de supporter des dépenses excessives ou déraisonnables pour l'extension des réseaux⁷².

À l'intérieur de ces zones, chacun a effectivement le droit à être desservi (« droit au robinet » et « droit à l'égout »), même si l'extension progressive des réseaux prend du temps. À l'extérieur de ces zones, les usagers devront se déplacer pour aller chercher de l'eau potable (bornes-fontaines publiques, eaux captées, puits protégés, etc.) et devront prendre en charge leur assainissement individuel afin de ne pas porter atteinte à l'environnement⁷³. Dans ces cas, le droit à l'eau signifie seulement que les pouvoirs publics doivent créer des points d'eau potable en nombre suffisant et prendre des mesures pour éviter la pollution des sources d'eau potable (par exemple, surveiller les zones de captages, les assainissements non collectifs). En contrepartie, les usagers doivent se déplacer pour chercher de l'eau et assurer leur assainissement individuel.

En cas de construction de nouveaux quartiers ou de villes dans des zones dépourvues de l'eau nécessaire pour leurs habitants, les pouvoirs publics devront

72. Décret n° 2006-503 du 2 mai 2006 relatif à la collecte et au traitement des eaux usées mentionnées aux articles L. 2224-8 et L. 2224-10 du Code général des collectivités territoriales (J. O., n° 104 du 4 mai 2006). Art. R. 2224-7. « Peuvent être placées en zones d'assainissement non collectif les parties du territoire d'une commune dans lesquelles l'installation d'un système de collecte des eaux usées ne se justifie pas, soit parce qu'elle ne présente pas d'intérêt pour l'environnement et la salubrité publique, soit parce que son coût serait excessif ». Voir aussi le décret n° 94-469.

73. En Belgique, les zones à desservir laissent de côté 12 % des habitations en Wallonie (132 000) et 4 % en Flandre. L'assainissement individuel peut coûter 5000 E pour des habitations existantes (aide de 50 % en Wallonie). En France, 23,5 millions de logements sont desservis par l'assainissement collectif et 5 millions relèvent de l'assainissement individuel (dont environ 1,4 million de logements déversent leurs eaux usées directement dans la nature). On considère que 0,8 % des résidences principales ne sont pas desservies par un réseau de distribution (puits privé, sources, etc.). En Europe, de nombreux ménages ne sont pas branchés à un réseau de distribution (par ex., Estonie, 72 % ; Grèce, 86 % ; Lituanie, 76 % ; Pologne, 85 % ; Portugal, 86 % ; Roumanie, 54 % ; Slovaquie, 84 % ; Suède, 86 % ; Turquie, 55 %) (Source: Eurostat). Il s'agit surtout des personnes en zones rurales.

amener l'eau sur de grandes distances⁷⁴ ou interdire ces développements peu conformes à un aménagement rationnel du territoire. Le coût de ces travaux hydrauliques fait souvent l'objet de subventions s'il s'agit de satisfaire les besoins essentiels des populations permanentes. Au contraire, l'approvisionnement en eau de nouveaux complexes touristiques devrait être intégralement pris en charge par les promoteurs afin de les dissuader d'engager des projets peu rationnels⁷⁵.

Le cas de l'alimentation en eau des aires d'accueil des gens du voyage et des zones qu'ils occupent de façon prolongée peut poser des problèmes particuliers compte tenu des lois restrictives sur ce sujet. En France, la loi oblige les communes à fournir de l'eau et des installations sanitaires dans les aires d'accueil. A Paris, des dispositions ont été prises pour faciliter l'accès à l'eau et rendre gratuit l'usage des toilettes publiques, ce qui est favorable aux SDF.

Synthèse : La reconnaissance du droit à l'eau n'a pas pour effet de créer un droit de branchement applicable sur tout le territoire car seule une partie limitée du territoire bénéficie de la couverture universelle (zone d'habitat ou agglomérée, zone d'égouttage). Pour le reste du territoire, les obligations des pouvoirs publics sont plus restreintes, à savoir donner accès à l'eau potable dans des points d'eau en nombre suffisant.

74. En France, 60 % des efforts sur les réseaux concernent les extensions (15 400 km en 2001 dont 6 600 km pour l'assainissement et 8 800 km pour la distribution d'eau) et 40 % le renouvellement.

75. Des problèmes difficiles de répartition de l'eau potable se posent dans le cas des îles consacrées au tourisme et ayant peu d'eau potable. Faut-il privilégier les touristes qui consomment beaucoup d'eau et négliger les autochtones, leurs besoins essentiels et leurs sources de revenus? Les touristes ont-ils droit à l'eau potable et qui doit satisfaire ce droit (service du tourisme, union hôtelière ou pouvoirs locaux)? L'eau disponible peut-elle être réservée aux autochtones et l'approvisionnement des touristes devra-t-il dépendre du dessalement? Comme les discriminations tarifaires sont interdites, il peut être utile d'introduire des tarifs progressifs protégeant les autochtones et d'interdire aux usagers de s'alimenter directement dans les eaux souterraines (principalement les gros usagers pour ne pas avoir à payer leur eau à un prix élevé). En France, les bénéficiaires d'autorisations d'utiliser le sol doivent financer les équipements associés, Code Urb., art. L 332-15.

vii) L'eau sera gratuite pour tous

Conséquence éventuelle :

Si l'eau potable est un droit individuel, chaque usager domestique a droit à recevoir cette eau gratuitement car il est normal de disposer d'un bien auquel on a droit sans avoir à le payer. Le service de l'eau potable (distribution et assainissement) sera gratuit pour tous de la même manière que le service de l'éducation primaire est gratuit pour tous.

La gratuité peut porter sur une quantité limitée d'eau (Iran, 25 litres par jour par personne⁷⁶, Afrique du Sud, 200 litres par abonné, Turkménistan, 250 litres par jour), une quantité illimitée (Irlande), un mode de distribution (bornes-fontaines gratuites) ou ne concerner que certaines catégories de personnes (en Flandre, 41 litres par jour pour les bénéficiaires du RMI⁷⁷).

Analyse :

La question en cause n'est pas le prix de la ressource (qui est gratuite) mais le prix du service qui est fourni avec l'eau. Au plan conceptuel, le droit à l'eau pas plus que le droit à la nourriture ne signifient que l'eau ou la nourriture sont gratuites pour tous. Le droit à la santé n'exclut pas que les affiliés qui en ont les moyens payent leurs cotisations d'assurance-maladie pour en bénéficier ainsi que les tickets modérateurs des soins de santé.

76. En Iran, la loi islamique impose au distributeur de livrer 25 litres d'eau par jour par personne et de faire payer le reste au coût moyen sans profit (péréquation).

77. En Flandre, l'opérateur fournit gratuitement 15 m³ par an à chaque personne domiciliée chez l'abonné. La taxe d'assainissement est payée séparément par presque tous les usagers. L'eau n'est donc gratuite que pour ceux qui sont exonérés de la taxe d'assainissement.

Le droit à l'eau signifie que chacun doit disposer d'une certaine quantité d'eau potable mais cela n'implique pas nécessairement l'absence de paiement⁷⁸. En France, une dépense d'un euro par jour et par ménage ne constitue pas un obstacle financier pour la plupart des ménages qui payent leur eau sans même en connaître le prix.

L'eau potable est payée par l'utilisateur mais les contribuables sont aussi appelés à en payer une partie. En effet, beaucoup de gouvernements subventionnent l'accès à l'eau et surtout l'assainissement au titre de leurs politiques sociales et de leurs politiques d'environnement sans référence à une obligation quelconque fondée sur le droit à l'eau⁷⁹. Les financements correspondants portent principalement sur les investissements et concernent tous les usagers, riches et pauvres confondus⁸⁰. En Europe, ces subventions devraient progressivement disparaître car elles sont non conformes à la Directive cadre sur l'eau (art. 9, en vigueur à partir de 2010).

Avec la réduction annoncée des subventions⁸¹ pour les services de l'eau, il peut être nécessaire de fournir à des personnes démunies une aide ciblée pour accéder à l'eau ou à l'assainissement. Cette aide peut être financée par les contribuables (subventions pour des actions sociales) ou par les usagers (péréquation). Créer une

78. Alors que l'art. 13.2 A du PIDESC précise que l'enseignement primaire est gratuit, il n'y a pas de référence à la gratuité pour l'art. 11 (nourriture, vêtements, logements).

79. Comme l'écrivait Jean-Luc Redaud (Géosciences, n° 2, 2005), « Le droit d'accès à l'eau ne signifie pas la gratuité pour tous, mais la mise en place par les pouvoirs publics de mesures réglementaires ou économiques assurant aux plus démunis un accès à un service d'eau potable à un « coût abordable ». Le problème est que le coût abordable est mal défini. Il pourrait se situer à un niveau tel qu'un ménage d'un pays développé ne consacre pas à l'eau plus de 3 % de l'ensemble de ses dépenses.

80. Le droit à l'eau ne peut être assuré de façon pérenne qu'à la condition que les coûts engagés en matière d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement moins les subventions reçues soient récupérés dans leur ensemble ; cette exigence financière n'exclut pas de tenir compte des capacités contributives dans la répartition des coûts de l'eau entre les usagers et de faire appel à des formules tarifaires favorables à une répartition solidaire des coûts de l'eau.

81. En France, 26 % des investissements d'approvisionnement en eau et 31 % des investissements d'assainissement sont subventionnés.

tranche gratuite de consommation d'eau pour les populations démunies pourrait entraîner une augmentation d'un pour cent du prix de l'eau mais est rarement effectuée⁸².

La gratuité est souvent critiquée car elle n'encourage pas les économies d'eau. Cet argument doit être traité avec précaution car dans de très nombreux pays, les usagers ne sont pas financièrement pénalisés en cas de gaspillage ou d'utilisation abusive. Dans la plupart des habitats collectifs, il n'y a pas de compteurs divisionnaires, ce qui aboutit à créer en pratique un tarif forfaitaire (alors que la loi française interdit les tarifs forfaitaires). L'instauration d'une première tranche gratuite ou à prix réduit⁸³ recueille un fort soutien des populations⁸⁴ et serait envisageable à condition que cette tranche soit suffisamment petite pour ne pas encourager des comportements peu soucieux d'économiser l'eau. Elle devrait être en rapport avec la taille de la famille pour ne pas désavantager les familles nombreuses et être réservée aux résidences principales car il s'agit d'aider des personnes pour des raisons sociales.

82. Donner un tiers de la consommation moyenne à 3 % de la population coûterait 1 % du prix de l'eau. En France, offrir 18 m³ d'eau par ménage et par an à un million de ménages démunis coûterait 54 M€ (à comparer à un chiffre d'affaires de 11 300 M€ TTC par an). Mais cette proposition mise en avant par France-Liberté ne reçoit qu'un accueil très réservé de la plupart des maires.

83. La tarification progressive, c'est-à-dire la tarification d'une première tranche de consommation à prix réduit pour tous, permet en principe de surmonter l'obstacle du prix pour les petits consommateurs. Elle est utilisée dans de très nombreux pays notamment en Afrique du Sud, Algérie, Belgique, Burkina Faso, Bolivie, Brésil, Colombie, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croatie, Espagne, États-Unis, France, Grèce, Guinée, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Maroc, Mali, Mauritanie, Népal, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Philippines, Portugal, Sénégal, Sri Lanka, Uruguay, Turquie, Tunisie. Elle est aussi utilisée en France mais sur une petite échelle. Elle a l'inconvénient d'être défavorable aux familles nombreuses. Dans quelques cas, la première tranche est gratuite (Afrique du Sud). Le tarif de cette tranche est souvent utilisé pour les bornes fontaines. La tarification familiale tient compte de la composition de la famille de l'utilisateur en plus de la consommation d'eau (Belgique, Brésil, Espagne, Grèce, Iran, Luxembourg, Malte, Royaume-Uni, Tunisie, Vietnam).

84. En France, où la tarification est généralement proportionnelle, le choix d'un tarif avec première tranche gratuite recueille un fort soutien populaire (tout à fait d'accord, 43 %, plutôt d'accord, 32 %, plutôt pas d'accord, 11 %, pas d'accord du tout, 10 %, non précisé, 4 %). Consultation du public sur les enjeux de l'eau à l'horizon 2015, Enquête BVA (AESN, déc. 2005). On notera que l'instauration d'une première tranche gratuite serait illégale.

Synthèse : La gratuité de la ressource n'est pas en cause ; il s'agit seulement de la gratuité éventuelle du service de l'eau qui ne résulte pas du droit à l'eau mais d'une décision de ne pas faire payer le service prise par les pouvoirs publics pour des motifs sociaux. Pour mettre en œuvre le droit à l'eau sans introduire de gratuité partielle ou totale pour tous, il peut être nécessaire de prendre des mesures particulières en faveur des personnes démunies qui ne peuvent payer le prix normal de l'eau. Il peut s'agir d'un tarif social de l'eau, d'un tarif de solidarité pour l'eau, d'une aide ciblée pour que l'eau soit effectivement disponible à des conditions économiquement acceptables, de conditions techniques ciblées pour les personnes démunies, de l'attribution d'indemnités de chômage ou d'allocations de logement plus généreuses.

viii). Les conditions d'accès à l'eau ne seront plus les mêmes pour tous les usagers d'un même réseau

Conséquence éventuelle :

La modulation du prix de l'eau proposée par le président Chirac ou l'attribution d'aides ciblées pour l'eau, comme au Chili, permet de faire en sorte que chacun soit en mesure de se procurer l'eau potable (cet objectif du Millénaire est trop souvent passé sous silence). Pour que l'eau soit abordable pour tous les usagers d'un même réseau, le prix devra tenir compte de leurs capacités contributives⁸⁵ (revenus). Plusieurs mesures sont envisageables, telles que faire varier le prix unitaire de l'eau avec le revenu (Royaume-Uni, Argentine, Colombie, Panama), réduire le prix de l'abonnement des pauvres⁸⁶,

85. « Si faire payer l'eau s'avère indispensable, cela n'implique pas que tout le monde paie le même prix. La reconnaissance d'un droit à l'eau nécessite de prendre en compte les capacités contributives des consommateurs », Véolia : De l'eau potable pour tous, 2005. Voir aussi P. Victoria : L'accès à l'eau et à l'énergie, Hermes-Lavoisier, 2005 (page 14).

86. En France, le prix de l'abonnement au téléphone est réduit de 7,5 € par mois pour plus de 700 000 abonnés (0,18 % du chiffre d'affaires). Il est prévu d'atteindre prochainement le chiffre de 1 million d'abonnés aidés. Il n'y a aucune commune mesure entre l'aide pour le téléphone ou pour l'électricité des pauvres (entre 50 et 100 M€ par an) et l'aide pour l'eau des pauvres (quelques M€ par an). Voir Henri Smets : L'aide pour faciliter l'accès à l'eau des plus démunis en France, Académie de l'Eau, 2006.

verser une aide à valoir sur le prix de l'eau (Chili⁸⁷), attribuer des aides pour payer les factures impayées d'eau (Belgique, France, Royaume-Uni, Hongrie), verser des allocations spéciales pour le logement et l'eau, exonérer les usagers pauvres de certaines taxes sur l'eau (Flandre), fournir de l'eau à prix réduit pour certains modes de distribution (bornes-fontaines, cuves, etc.). De tels arrangements à vocation sociale existent dans un très grand nombre de pays, y compris la France, mais ils ne concernent qu'un volume d'eau assez réduit destiné à une petite minorité⁸⁸. Quand le ciblage des bénéficiaires est délicat à effectuer, on utilise, faute de mieux, la tarification progressive⁸⁹ (première tranche à prix réduit) et les bornes-fontaines gratuites ou à bas prix.

Dans de nombreux pays, les habitants des zones urbaines subventionnent les habitants des zones rurales (cohésion territoriale), grâce à des subventions croisées

87. Au Chili, l'eau est vendue au même prix à tous, mais une ristourne sur les factures des pauvres est payée par l'État aux entreprises de distribution. (D. S. n° 195, de 1998, Ministerio de hacienda aprueba reglamento de la ley n° 18.778, que establece subsidio al pago de consumo de agua potable y servicio de alcantarillado de aguas servidas (Diario oficial de 17.07.1998). Dans ce pays, les usagers du quintile inférieur dépensent 2,35 % de leurs revenus pour l'eau, alors que ceux du quintile supérieur ne dépensent que 0,77 %. En 2003, 16,6 % des familles chiliennes bénéficiaient d'une aide pour l'eau qui portait sur 6,2 % des ventes totales d'eau. La loi n° 18.778 autorise une subvention à concurrence d'un maximum de 85 % pour les premiers 15 à 20 m³ par mois. La loi Chile Solidario n° 19. 873 de juin 2004 subventionne 100 % de 15 m³ pour les quelque 225 000 familles les plus pauvres (sur un total de 600 000 familles pauvres).

88. Le recours aux mesures ciblées est recommandé par l'UNCSD 13 et le *UN Millenium Project Task Force on Water and Sanitation, "Health, Dignity and Development; What Will It Take?"*, 2005 : "Action 6. Governments and utilities must ensure that users who can pay do pay in order to fund the maintenance and expansion of services – but they must also ensure that the needs of poor households are met".

89. La tarification progressive, c'est-à-dire la tarification d'une première tranche de consommation à prix réduit pour tous, permet en principe de surmonter l'obstacle du prix pour les petits consommateurs. Elle est utilisée dans de très nombreux pays, notamment en Afrique du Sud, Algérie, Belgique, Burkina Faso, Bolivie, Brésil, Colombie, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croatie, Espagne, États-Unis, France, Grèce, Guinée, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Maroc, Mali, Mauritanie, Népal, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Philippines, Portugal, Sénégal, Sri Lanka, Uruguay, Turquie, Tunisie. Elle est aussi utilisée en France mais sur une petite échelle. Elle a l'inconvénient d'être défavorable aux familles nombreuses. Dans quelques cas, la première tranche est gratuite (Afrique du Sud). Le tarif de cette tranche est souvent utilisé pour les bornes fontaines. La tarification familiale tient compte de la composition de la famille de l'utilisateur en plus de la consommation d'eau (Belgique, Brésil, Espagne, Grèce, Iran, Luxembourg, Malte, Royaume-Uni, Tunisie, Vietnam). Le recours aux mesures ciblées est recommandé par l'UNCSD 13 et le *UN Millenium Project Task Force on Water and Sanitation, "Health, Dignity and Development; What Will It Take?"*, 2005 : "Action 6. Governments and utilities must ensure that users who can pay do pay in order to fund the maintenance and expansion of services – but they must also ensure that the needs of poor households are met".

pour l'eau et l'assainissement, lorsque le même tarif s'applique en ville et dans les régions voisines⁹⁰. Dans d'autres cas, des aides spéciales d'État sont disponibles pour le milieu rural (ligne budgétaire affectée), ou un fonds pour l'eau en milieu rural est financé par tous les usagers au niveau départemental ou du bassin.

Analyse :

La question débattue n'est pas l'harmonisation du prix de l'eau sur le modèle du prix unique de l'électricité (auquel beaucoup de citoyens sont favorables en France⁹¹) mais au contraire l'introduction de variations sur le prix de l'eau dont bénéficie les usagers démunis desservis par un même opérateur. Le principe selon lequel tout le monde doit payer le même prix pour l'eau (égalité devant le service public) n'est pas mis en œuvre dans la réalité puisque certains usagers ne payent pas l'eau (par exemple, certaines administrations à Paris) et que d'autres ont réussi à négocier des tarifs réduits (hôpitaux de l'Assistance publique, offices d'HLM, gros usagers, etc.).

Dans ces conditions, il serait également envisageable de distinguer une catégorie d'usagers pauvres et de leur donner une réduction tarifaire ou une aide pour faciliter l'accès à l'eau. Une telle solution requiert un financement approprié et une procédure

90. Un exemple de programme de subventions pour l'eau en milieu rural : le PAGER au Maroc. Le taux d'accès à l'eau potable en milieu rural est passé de 26 % à la fin de 1997 à 55 % à la fin de 2003. Le montant annuel nécessaire pour le financement du PAGER s'élève à 750 millions de dirhams, dont 250 millions sont financés par des contributions budgétaires de l'État et 110 millions par la participation des collectivités locales. La contribution des bénéficiaires, quant à elle, est de l'ordre de 5 % du coût des opérations (Rapport du Maroc au CDESC, 2005).

91. Le principe du prix identique pour tous est parfois présenté comme un principe républicain d'égalité des citoyens. Dans certains pays comme la Tunisie, l'eau est vendue à un prix unique de l'eau sur tout le territoire (péréquation entre zones urbaines et rurales). Cette mesure est souvent souhaitée par les populations au nom de l'égalité. Ce principe reçoit un fort soutien des citoyens qui souhaitent une plus grande uniformité des prix de l'eau entre les municipalités. Toutefois, aucun progrès dans ce sens n'a été enregistré en France lors de la discussion de la loi sur l'eau. De ce fait, les prix du service de l'eau en France varient dans un rapport de 1 à 7 et parfois dans un rapport de 1 à 2 entre des municipalités voisines. L'écart atteint 50 % entre Paris et sa banlieue. Des municipalités desservies par un même opérateur payent parfois des tarifs unitaires différents (SEDIF, tarif dégressif).

d'attribution simple et peu coûteuse (quasi automatique). L'aide pour l'eau des pauvres⁹² peut être prise en charge par les contribuables (subventions au Chili et en Colombie), par les usagers (subventions croisées en Belgique et en Colombie), par un fonds social (Belgique, France, Hongrie, Royaume-Uni), par les budgets municipaux (CCAS en France) ou même par le mécénat (États-Unis⁹³). Pour mettre en œuvre ce système, il faut définir les cas où l'accès à l'eau est soumis à des conditions économiquement inacceptables pour l'utilisateur. Cela pourrait correspondre à une dépense nette pour l'eau et l'assainissement de l'ordre de 2 à 5 % des dépenses du ménage considéré (3 % au Royaume-Uni). À défaut, il faut définir des catégories de bénéficiaires (par exemple, familles nombreuses, pensionnés, chômeurs, habitants de certains types de quartiers), sans référence aux revenus.

La prise en compte des capacités contributives des usagers intervient rarement pour les marchandises ordinaires qui ne sont disponibles que pour celui qui en paie le prix⁹⁴.

92. Les plus pauvres bénéficient d'un tarif réduit pour l'eau notamment dans les pays suivants : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Brésil, Bulgarie, Chili, Colombie, Espagne, Belgique (Flandre), États-Unis, Gabon, Guatemala, Japon, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Portugal, Royaume-Uni, Venezuela. Dans certains pays, on tient compte du statut (pensionnés en Australie et seniors aux États-Unis), de l'état marital (veuves au Mexique), de l'état de santé (maladies nécessitant beaucoup d'eau en Angleterre et en Australie). Dans de nombreux pays, les usagers domestiques bénéficient d'une tarification inférieure à celle utilisée pour les autres usages (subvention croisée). Il s'agit notamment des Nouveaux États Indépendants, de la Bolivie, du Brésil, du Costa Rica, du Nicaragua et du Pérou.

93. *Food & Water Watch* (April 2006): "An affordability proposal has been brokered between activists, the Detroit water department and the City Council. The plan would provide a \$5 million fund, which will assist low - income residents to pay their water bills and avoid shutoffs." Selon cet organisme, "In Detroit City 45 000 households (about 180 000 persons) have been subjected to water shut-off notices from the Detroit Water and Sewerage Department (DWSD). Water Affordability Plans are currently provided in 25 other cities in the US". A Los Angeles, les ménages pauvres peuvent recevoir jusqu'à \$10 par mois de réduction pour l'eau et à Washington, \$7.32

94. En France, les familles nombreuses (850 000 familles) ont des cartes de réduction dans certaines chaînes de magasins d'alimentation et d'enseignes. Les personnes démunies peuvent se fournir dans des banques alimentaires (750 000 bénéficiaires consacrant en moyenne 2.5 E/jour pour la nourriture). Mais, de nombreuses personnes qui y ont droit (aisément 35 %) n'en bénéficient pas du fait de la stigmatisation que ces systèmes impliquent ou de l'absence de démarches.

Elle est déjà admise pour l'eau au niveau communautaire⁹⁵ et est même prévue dans la directive cadre sur l'eau (exception sociale de l'art. 9).

Synthèse : Dans la plupart des pays, certains usagers ont déjà accès à l'eau à un tarif inférieur au tarif normal. Dès lors, les usagers démunis pourraient bénéficier d'un traitement similaire. La reconnaissance du droit à l'eau aura pour effet d'attirer l'attention sur l'utilité de créer des systèmes d'aide ciblée.

ix) Les redevances de branchement aux réseaux ne pourront plus être fixées librement

Conséquence éventuelle :

Si l'accès à l'eau est un droit, il doit pouvoir être exercé par tous et notamment les plus pauvres. Comme les frais de branchement aux réseaux sont généralement élevés, ils risquent de constituer un obstacle insurmontable s'ils doivent être payés en une fois. Aussi convient-il de les étaler dans le temps et même de les subventionner pour qu'ils soient abordables pour tous. Cette exigence implique une intervention des pouvoirs publics et réduit la liberté d'administration et de gestion des opérateurs. Elle implique de réorienter les subventions de consommation vers ces redevances de branchement.

87

Analyse :

Quand les responsables des services de l'eau font des investissements importants pour agrandir, rénover ou améliorer les réseaux ou les installations de traitement, ils préfèrent souvent répercuter sans tarder la dépense sur les usagers à qui l'on a parfois demandé de payer en une fois plus de 1 000 €. Des frais aussi lourds constituent un droit d'entrée dont l'ampleur aboutit à refuser l'accès à l'eau aux plus démunis

95. Selon la résolution du Conseil n° 9696/02 sur la gestion de l'eau dans les pays en développement (2002), « Pour répondre aux besoins fondamentaux des groupes de personnes défavorisées et vulnérables, il faut toutefois mettre au point des structures de tarification et des systèmes de recouvrement adéquats ».

incapables d'épargner ou d'emprunter plusieurs mois de revenus ou plusieurs années de consommation d'eau.

Dans plusieurs pays, des dispositions particulières appelées « branchements sociaux » sont prévues pour étaler les frais de branchement sur une durée assez longue (Maroc, 5 à 12 ans) et pour proposer des branchements à prix réduit grâce à des emprunts à taux préférentiels, des subventions et des économies d'échelle. Des subventions de péréquation peuvent être financées par les usagers déjà branchés au bénéfice des nouveaux abonnés (ce qui a permis d'étendre le réseau de distribution à Buenos Aires en Argentine).

Les dépôts de garanties⁹⁶, avances de consommation et autres versements préalables qui sont une avance de trésorerie pour les services de l'eau, constituent un autre obstacle financier à l'accès à l'eau pour les plus démunis. Un effort particulier devrait être fait pour les éliminer car il s'agit d'un « ticket d'entrée » (*Entrance Fee*) particulièrement régressif.

Synthèse : Pour mettre en œuvre le droit à l'eau, il faut tenir compte du fait que les ménages pauvres ne peuvent supporter en une fois des frais d'accès élevés quelle que soit la nomenclature utilisée. Les tarifs de branchement devront tenir compte des capacités contributives des usagers et de l'absence d'épargne.

x) Les coupures d'eau pour non-paiement seront interdites

Conséquence éventuelle :

Si l'eau est un droit, nul ne peut se voir priver d'eau même en cas de non-paiement des factures d'eau. En Angleterre, Autriche et Flandre, le débranchement d'abonnés

96. Ce type de versement sera interdit dans la nouvelle loi française sur l'eau.

domestiques est illégal et les créances pour l'eau sont récupérées comme les autres créances. En Afrique du Sud, Argentine, Brésil, France et Inde, les tribunaux sont intervenus pour interdire des débranchements en cas de non-paiement. A Bruxelles et en Wallonie, le débranchement éventuel doit être soumis au préalable au juge et à Paris au maire.

Analyse :

Le respect du droit à l'eau dépend du respect par l'utilisateur de ses devoirs et, en particulier, le devoir de payer ses factures d'eau. Si l'utilisateur ne paie pas son eau alors qu'il en a les moyens, il ne peut se plaindre d'une coupure liée au non-respect de son contrat. La plupart des règlements de service et des contrats de fourniture prévoient des modalités précises pour les coupures d'eau en cas de non-paiement. En outre, il peut exister des interdictions de coupures dans des situations particulières (par exemple, enfants en bas âge, malades, handicapés, période hivernale, période estivale, écoles, hôpitaux). En Afrique du Sud, où le droit à l'eau est en vigueur, les personnes ayant consommé plus que le quota gratuit peuvent subir une coupure si elles ne payent pas ce supplément de consommation d'eau.

Dans le cas des ménages les plus démunis, la coupure d'eau peut souvent être évitée si les services sociaux apportent une aide financière. A défaut d'intervention de ces services, la coupure d'eau au domicile peut être mise en œuvre si l'utilisateur bénéficie d'une source alternative d'eau potable (borne-fontaine, eau dans la cour, col de cygne dans la rue, etc.).⁹⁷ A défaut, dans certains pays comme la Suède ou la Suisse, il faut maintenir un minimum de débit au domicile pour éviter que le logement soit réputé insalubre.

Pour éviter de devoir supporter des dépenses en faveur d'abonnés négligents, il convient de limiter les interdictions de coupure aux seuls cas où cela paraît justifié

97. En Hongrie, en cas de coupure pour impayé, la loi oblige le distributeur à fournir 50 litres d'eau par personne et par jour à moins de 150 m du domicile de la personne subissant cette coupure.

(pauvreté) et de prévoir qui prendra en charge le coût de l'eau distribuée de manière gratuite à des personnes démunies. Un fonds social de l'eau financé par les usagers peut être créé à cet effet (comme en Wallonie ou à Bruxelles). D'autres arrangements sont possibles (volet eau des fonds de solidarité pour le logement en France fondé sur l'abandon de créances par les divers partenaires).

Synthèse : Dans un pays qui reconnaît le droit à l'eau, il est nécessaire de prendre des mesures pour qu'aucun ménage démunie ne se trouve sans eau pour des motifs d'impayé ; il faut également préciser qui supportera les dépenses associées à la fourniture d'eau gratuite. La coupure d'eau pour non-paiement doit rester un instrument de gestion disponible pour encourager la grande majorité des usagers à payer leur eau dans les délais, mais il doit être utilisé avec beaucoup de discernement.

xi) L'assainissement sera gratuit pour tous

Conséquence éventuelle :

Si l'accès à l'assainissement collectif est un droit individuel et si, en outre, il s'agit d'une obligation pour chacun dans les zones d'égouttage, chaque personne devrait bénéficier gratuitement de l'assainissement car il est normal de disposer d'un service auquel on a droit sans avoir à le payer. L'assainissement collectif sera gratuit, de la même manière que les services d'incendie sont gratuits (dans les deux cas, ils servent à éviter un péril commun). Le contrôle des assainissements individuels par les pouvoirs publics pourrait aussi être gratuit, puisqu'il s'agit d'une inspection par les pouvoirs publics dont bénéficie toute la collectivité.

La gratuité de l'assainissement collectif peut concerner tout le monde (Irlande) ou seulement certaines catégories de personnes (en Flandre, les bénéficiaires du RMI). Elle peut aussi résulter du fait que certaines catégories de personnes démunies ne sont pas imposées au plan local. Dans de très nombreux pays, les

investissements pour l'assainissement collectif sont systématiquement pris en charge par les pouvoirs publics qui se contentent de faire payer les frais de fonctionnement aux usagers.

Analyse :

Le droit à l'assainissement est le droit de se brancher sur les réseaux d'assainissement dans les zones d'assainissement collectif et implique en contrepartie le devoir de payer les coûts qui sont nécessaires pour assurer cet assainissement. Le principe de base dans cette matière n'est pas la gratuité d'un service obligatoire mais le principe « pollueur-payeur », c'est-à-dire le paiement du service d'élimination des eaux résiduaires souillées par les usagers pollueurs.

Le fait que traditionnellement l'assainissement a été fortement subventionné résulte de choix sociaux et non d'un droit individuel ou collectif à l'assainissement. La nécessité de recourir aux subventions est due au fait qu'il n'y a pas une demande aussi forte pour l'assainissement (service collectif) que pour la distribution d'eau (bien de consommation individuel).

Dans certains pays, l'assainissement collectif est payé par une taxe indépendante de la consommation d'eau (par exemple, la taxe d'habitation), qui tient souvent compte de la capacité contributive de l'usager, et peut donc être nulle ou faible pour les plus démunis. Dans d'autres pays, l'assainissement est payé au prorata de la consommation d'eau. Dans ce cas, il serait utile de tenir compte de la situation particulière des personnes démunies, qui ne peuvent pas payer la taxe d'assainissement ou le prix de l'eau.

La mise à niveau des assainissements individuels existants ou la construction d'assainissements individuels là où ils manquent constituent une lourde charge financière pour les propriétaires de logements mal assainis puisqu'il faut parfois investir en une

seule fois ce que coûteraient vingt années de consommation d'eau⁹⁸. Une aide à certains propriétaires aux revenus modestes peut s'avérer indispensable s'ils ne possèdent que leur logement hors normes et une faible retraite⁹⁹. Une telle aide serait envisageable dans la mesure où les usagers détenteurs d'assainissement individuel subventionnent les investissements en assainissement collectif et seraient justifiés à bénéficier eux aussi d'une subvention¹⁰⁰.

Synthèse : La gratuité éventuelle de l'assainissement collectif ne résulte pas d'un droit à l'assainissement ou à l'eau mais d'une décision prise par les pouvoirs publics pour des motifs sociaux. Pour mettre en œuvre le droit à l'assainissement pour tous, il faut introduire des mesures particulières pour le cas des personnes démunies qui ne peuvent pas supporter le prix de l'assainissement, qu'il soit collectif ou individuel.

3.2.2 Les conséquences éventuelles en droit international

Bien que le droit à l'eau soit par nature une question d'intérêt local affectant les personnes vivant dans un périmètre assez réduit et leurs collectivités territoriales, il peut

98. En France, il a 5 128 000 assainissements non collectifs (ANC) dont les coûts d'exploitation sont de l'ordre de 25 à 60 € par an (Ernst et Young : « Etude relative au calcul du coût de la récupération des coûts des services », 2004). Les dépenses des ménages pour l'ANC sont de 835 M€ en 2003. Les coûts d'investissement d'un ANC individuel sont de l'ordre de 5 000 € (amortis sur 30 ans) mais peuvent atteindre 8 000 € dans le cas de constructions existantes. Selon une étude réalisée pour l'Institut français de l'Environnement (IFEN) : « Les dépenses en assainissement autonome des ménages » (20 avril 2004), « La dépense d'investissement TTC des ménages peut être estimée à 660 M€ (TVA 19,6 %), dont 440 M€ de constructions neuves et 220 M€ de réhabilitations. Cette dépense correspond à environ 135 000 réalisations neuves ou réhabilitations. Dans le cadre d'une communication faite au colloque du Cercle Français de l'Eau en octobre 2002, François Le Picard, a avancé le constat suivant : « les installations neuves mises en place seraient de l'ordre de 100 000 par an (coût unitaire d'environ 3 800 €), il faudrait en réhabiliter environ 200 000 par an pendant 10 ans pour assurer la conformité des installations existantes (coût unitaire d'environ 5 400 €) ». Il reste encore 720 000 logements sans le moindre assainissement et beaucoup d'assainissements individuels devront être réhabilités ou refaits pour répondre aux normes en vigueur depuis 2006.

99. L'assainissement individuel de 700 000 logements à réhabiliter en 10 ans coûterait 350 M€ par an.

100. En France, les investissements d'assainissement collectif sont subventionnés à 38 % (1 351 M€ en 2003 dont 689 M€ des agences de l'eau, 632 M€ des régions et départements et 30 M€ du FNDAE (zones rurales). S'il y avait une aide aux investissements en assainissement non collectif au prorata de la population en assainissement individuel, elle atteindrait environ 330 M€ par an. La question de l'attribution d'un crédit d'impôt pour les assainissements non collectifs est en débat.

aussi avoir des dimensions internationales qu'il convient d'évoquer. Tous les États se sont prononcés pour améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement dans tous les pays (Johannesburg) et ils mènent tous des politiques dans ce sens. Cinq conséquences éventuelles de la reconnaissance du droit à l'eau au niveau international sont décrites ci-dessous.

i) L'aide publique au développement devra être augmentée pour améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les pays en développement

Conséquence éventuelle :

Comme le droit à l'eau a été reconnu par l'Assemblée générale des Nations unies en 1999 comme un droit fondamental et que l'interprétation officielle du Pacte international (Observation générale n° 15) attribue au droit à l'eau le statut de droit protégé par le Pacte, les États développés sont tenus d'augmenter leur aide pour que les pays en développement puissent bénéficier effectivement de ce droit. D'ailleurs, ils ont déjà pris des engagements solennels dans ce sens (New York, Monterrey, Johannesburg, Evian-G8, etc.).

Analyse :

Il va de soi que les États développés sont moralement tenus d'augmenter leur aide au vu des engagements déjà pris dans ce sens. Les pays de l'OCDE fournissent selon les cas entre 0,21 % PNB et 0,93 % PNB. Ils sont encouragés à atteindre au minimum l'objectif de 0,7 %, mais 17 pays sur 22 ne l'atteignent toujours pas. Les États les moins généreux n'ont jamais été stigmatisés ou condamnés pour avoir fourni une aide insuffisante ou pour avoir refusé de fournir une assistance technique alors qu'elle était disponible.

Dans le cas particulier de l'eau, les États se sont déjà engagés à augmenter leur aide internationale pour que les pays en développement puissent atteindre les objectifs

du Millénaire et ceux de Johannesburg dans les délais et ils font des progrès dans ce sens, puisque l'aide totale a dépassé 106 milliards \$ en 2005. En revanche, ils n'ont pas fixé d'objectif concernant l'aide internationale pour l'eau¹⁰¹ et ils ont évité, par exemple, de suivre l'exemple de la France, qui a décidé de doubler son aide pour l'eau.

L'intérêt croissant des pays pour l'eau dans la coopération pour le développement n'a pas été traduit dans la réalité, puisque les engagements financiers dans le secteur de l'eau sont en baisse¹⁰². Les objectifs de Johannesburg ne seront pas atteints dans les pays les moins avancés, puisque les États développés ne remplissent pas leurs engagements moraux à leur égard. La situation juridique des pays développés à ce sujet ne dépend pas de la reconnaissance du droit à l'eau au plan international. En outre, aucun État ne risque une condamnation pour le motif qu'il n'apporte pas une aide suffisante pour l'eau alors qu'il avait convenu de le faire, car il n'y a pas d'engagements précis qui soient juridiquement obligatoires dans ce domaine¹⁰³.

Synthèse : Les États sont déjà tenus moralement d'augmenter leur aide pour atteindre les objectifs du Millénaire. La reconnaissance internationale du droit à l'eau encouragera un renforcement des actions de coopération au développement, mais ne créera pas d'obligations financières nouvelles dans le secteur de l'eau.

101. L'Observation générale n° 15 (paragraphe 34 à 38) laisse penser que les États ont l'obligation de fournir l'aide qui permettra aux pays en développement de garantir l'accès à l'eau pour tous. Cette interprétation ne nous paraît pas correspondre à la pratique des États qui ne se sentent pas tenus de respecter le moindre objectif quantifié dans ce domaine. Voir aussi Rolf Künemann : "The Extraterritorial Scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", Brot für die Welt, 2005.

102. L'aide pour l'eau des 15 pays de l'Union Européenne est passée de 1 161 M\$ en 1999-2000 à 1 063 M\$ en 2003-2004. Pour la France, les engagements sont passés de 209 M\$ à 163 M\$, pour l'Allemagne de 377 M\$ à 368 M\$ et pour le Royaume-Uni de 151 M\$ à 52 M\$. Au contraire, les engagements du Danemark sont passés de 118 M\$ à 140 M\$ et ceux des Pays-Bas de 70 à 122 M\$. Les statistiques de l'OCDE montrent une stagnation voire une réduction de l'aide bilatérale pour l'eau. En revanche, l'aide multilatérale pour l'eau a augmenté en même temps que l'aide en général.

103. L'art. 11 du PIDESC fait référence à « l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie », ce qui ne décrit pas une obligation de fournir de l'eau ou une aide.

*ii) Les États seront tenus d'exposer les mesures prises
pour mettre en œuvre le droit à l'eau*

Conséquence éventuelle :

La reconnaissance internationale du droit à l'eau aura pour effet d'élargir le champ des politiques et droits soumis à un suivi par la communauté internationale. Si le droit à l'eau est reconnu comme un droit de même nature que le droit à la nourriture ou à la santé, les mécanismes de suivi au plan international pour ces droits sociaux seront également applicables à l'eau. Les États seront de ce fait soumis aux jugements ou aux appréciations d'autres États et devront répondre des progrès dans ce domaine et des insuffisances éventuelles relevées.

Analyse :

La question du suivi de la mise en œuvre des objectifs du Millénaire et de Johannesburg ne se pose pas vraiment, puisque les États ont convenu unanimement de ces objectifs et ont décidé de faire l'analyse des progrès accomplis. Au Sommet mondial de 2005, ils se sont engagés à adopter et mettre en œuvre des stratégies nationales pour atteindre les objectifs du Millénaire, notamment dans le secteur de l'eau. En outre, les États font déjà rapport sur la mise en œuvre du droit à l'eau dans le cadre des examens menés par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels¹⁰⁴. L'enquête est d'autant plus large qu'elle vise à faire des recommandations aux États et non à stigmatiser les insuffisances ou violations

104. Ainsi, en mai 2006, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a estimé, en se référant au Canada : « *The Committee regrets that the State party does not recognize the right to water as a legal entitlement* ». Concernant les insuffisances en matière d'accès à l'eau des autochtones, « *The Committee strongly recommends that Canada "ensure equal and adequate access to water for people living in the State Party"* ». « *The Committee is also concerned by the significant disparities still remaining between aboriginal people and the rest of the population in areas of employment, access to water, health, housing and education* ». E/C.12/CAN/CO/5.

éventuelles. D'autres procédures de suivi (*Peer Review*) existent, par exemple dans le cadre de l'OCDE (examens des performances environnementales) et dans le cadre communautaire (mise en œuvre des directives) ou du Conseil de l'Europe (charte sociale). Elles peuvent mettre l'accent sur la qualité insuffisante de l'eau, les insuffisances dans les investissements, le manque d'attention portée aux zones rurales, etc. Elles peuvent aussi faire apparaître des retards dans la mise en œuvre des engagements internationaux et des directives européennes.

Un pays partie contractante au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui est opposé à une extension des droits économiques et sociaux (prolifération des droits, dilution des engagements, etc.) pourrait être opposé à la reconnaissance du droit à l'eau comme étant un droit protégé par le Pacte. En revanche, s'il analyse l'accès à l'eau et à l'assainissement comme un moyen nécessaire pour mettre en œuvre les droits protégés par le Pacte, il ne devrait pas éprouver de difficultés à exposer comment il met en œuvre au plan interne l'accès à l'eau pour tous sans lui reconnaître le statut d'un droit protégé par le Pacte.

Lorsqu'un pays ne reconnaît pas les droits économiques et sociaux, par exemple parce qu'il n'est pas partie contractante au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, il hésitera probablement à reconnaître l'existence d'un droit à l'eau dans la mesure où ce droit serait présenté comme un droit économique et social couvert par le Pacte. En revanche, il pourrait participer à un examen, dans un cadre international, des mesures prises pour l'accès à l'eau et à l'assainissement, s'il s'agit d'examiner l'action des pouvoirs publics au plan interne et non un droit économique ou social soumis à surveillance par un organisme international.

Dans les domaines de la nourriture et de l'eau potable, les États devraient avoir une attitude cohérente au plan international. Si un État s'efforce de mettre en œuvre

le droit à la nourriture et le soutien au plan international, il pourrait en faire de même pour le droit à l'eau¹⁰⁵.

Synthèse : La reconnaissance internationale du droit à l'eau contribuera à l'utilisation plus fréquente dans le secteur de l'eau des nombreuses procédures de suivi et de contrôle qui s'appliquent déjà pour surveiller la mise en œuvre des droits économiques et sociaux.

iii) La responsabilité internationale des États pourra être engagée pour manque d'accès à l'eau potable et à l'assainissement

Conséquence éventuelle :

La responsabilité internationale des États pourrait être mise en cause dans les cas suivants :

- a) si un État qui a consenti à un transfert d'eau au-delà de la frontière, décidait unilatéralement d'y mettre fin et causait des préjudices aux usagers à l'étranger ;
- b) si un État partie à un traité sur les droits de l'homme ne l'appliquait pas au plan interne en ce qui concerne le droit à l'accès à l'eau et à l'assainissement (par exemple, en n'équipant pas suffisamment les villages « indigènes » ou les aires d'accueil des gens du voyage).

105. Les États-Unis sont connus comme étant opposés au droit à l'eau au plan international, bien qu'ils le pratiquent au niveau municipal (par exemple, aide pour l'eau des ménages pauvres, *lifeline tariff*). Le Sénat et la Chambre des Représentants ont adopté à une très large majorité le Senator Paul Simon Water for the Poor Act, 2005. Le gouvernement des États-Unis a aussi adopté la déclaration internationale suivante concernant la nourriture : « Nous, les chefs d'État et de Gouvernement, ... Réaffirmant le droit de chacun d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive ; Nous nous engageons à promouvoir l'accès des hommes et des femmes, sur un pied d'égalité, à l'alimentation, à l'eau, à la terre, au crédit et aux technologies, » *Déclaration du Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après (2002)*. S'il paraît juridiquement possible d'adopter ce type de déclaration pour la nourriture, il devrait en être de même pour l'eau. L'Australie est également connue pour son opposition au droit à l'eau alors qu'au plan interne, elle a mis en œuvre les dispositions les plus favorables pour l'accès à l'eau de tous les pays de l'OCDE en ce qui concerne les pensionnés pauvres.

Analyse :

Dans le premier cas, la responsabilité internationale relève des mécanismes de règlement des différends du traité qui instaure le transfert d'eau ou des traités sur les eaux transfrontières en vigueur. Le fait que l'État ait ou non reconnu le droit à l'eau n'aura pas d'incidences sur sa responsabilité.

Dans le second cas, la responsabilité internationale de l'État peut effectivement être engagée sur la base des mécanismes prévus dans le traité. Par exemple, un tribunal international pourrait condamner l'État pour manquement à ses obligations. En Afrique, le droit à l'eau fait partie des droits reconnus par un traité¹⁰⁶ et il existe un tribunal international compétent pour les violations de ces traités¹⁰⁷. En Amérique¹⁰⁸, la pollution des eaux de boisson par des installations pétrolières en Équateur a été considérée comme constitutive d'une violation du droit à la vie et à la santé par la Commission interaméricaine des droits de l'homme¹⁰⁹.

106. Le Zaïre (République démocratique du Congo) a été condamné en 1996 par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples pour violation de l'art. 16 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples concernant la santé (1982, en vigueur depuis 1986) du fait que le gouvernement zaïrois avait « manqué à fournir les services de base tels que l'eau potable et l'électricité » (paragraphe 47) (opinion 4/4/96 et 10/7/96 - Communications 25/89, 47/90, 56/91 et 100/93).

107. Dans l'affaire SERAC contre Nigeria, le gouvernement nigérien a été trouvé coupable d'avoir laissé polluer les sources d'eau potable des Ogonis. « 52. *The right to a general satisfactory environment, as guaranteed under Article 24 of the African Charter or the right to a healthy environment, as it is widely known, therefore imposes clear obligations upon a government. It requires the State to take reasonable and other measures to prevent pollution and ecological degradation, to promote conservation, and to secure an ecologically sustainable development and use of natural resources* ». *Decision regarding Communication 155/96 (Social and Economic Rights Action Center/Center for Economic and Social Rights v. Nigeria)*, Case No. ACHPR/COMM/A044/1 (Afr. Comm'n Hum. & Peoples' Rts. May 27, 2002). Voir site <http://www.umn.edu/humanrts/africa/comcases/allcases.html>. La Charte africaine a bénéficié de la création en 2004 de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.

108. En Amérique, le protocole de San Salvador à la Convention interaméricaine des droits de l'homme n'a reconnu le droit de réclamation individuel (art 19.6) que pour le droit syndical et le droit à l'éducation (pas pour l'absence de services de base).

109. Rapport sur l'Equateur, 1997 (OEA/Ser. L/V/II. 96, doc. 10 rev.1 (1997)). La population locale a subi des infections chroniques, des problèmes intestinaux et des maladies de la peau dus aux déchets toxiques qui ont pollué les eaux de boisson et de baignade.

En Europe, la Cour européenne des droits de l'homme pourrait être saisie par un usager en cas de violation du droit à l'eau s'il s'agit aussi d'une violation de la Convention européenne des droits de l'homme¹¹⁰. Un État pourrait y être condamné pour absence ou interruption de fourniture d'eau potable, car la Cour risque d'y voir une atteinte au droit à la dignité ou à d'autres droits protégés par la Convention sans qu'il soit nécessaire de faire appel à un droit à l'eau qui ne figure explicitement en tant que droit de l'homme dans aucun traité européen¹¹¹. Une attitude favorable de la Cour européenne dans ce domaine ne peut être exclue car celle-ci a déjà condamné un État pour pollution d'un puits (Suède) et a déjà reconnu le droit à l'environnement qui n'existait pas lors de sa création.

De plus, la Cour de justice des Communautés européennes pourrait se prononcer à la demande d'une victime sur l'insuffisance d'application des directives sur les eaux de boisson ou les eaux résiduaires urbaines¹¹². Plusieurs États de l'Union sont déjà

110. Le droit à l'eau ne figure pas explicitement dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Rome, 1950). Toutefois, ce droit pourrait découler du droit au respect de la vie privée et familiale y compris le domicile (art. 8) car un domicile dont l'eau serait coupée n'est pas « respecté », ou de l'interdiction des « traitements inhumains ou dégradants » (art. 3) car couper l'eau serait un traitement dégradant (par exemple, pas de douche, W-C hors d'usage par manque d'eau). De plus, l'absence d'eau potable met en danger la santé et donc la vie (art. 2). La fourniture d'une eau polluée (par exemple trop chargée en nitrates) pourrait être sanctionnée car mettant en danger la vie ou la santé des enfants.

111. Dans l'affaire *Lopez Ostra c./Espagne* (9/12/94), la Cour a reconnu que « des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale ». Dans l'affaire *Oneriyildiz c./Turquie* (18/06/2002), n° 00048939/99, « la Cour se doit d'abord de préciser que la violation du droit à la vie est envisageable en relation avec des questions environnementales, liées non seulement aux domaines invoqués par le gouvernement, mais aussi à d'autres domaines susceptibles de donner lieu à un risque sérieux pour la vie ou les différents aspects du droit à la vie. » La Cour européenne des droits de l'homme a déjà condamné « certaines situations intolérables pour la dignité humaine et qui proviennent de son extrême pauvreté » (C.E.D.H., Airey, 9 oct. 1979, Série A, n° 32, § 32). Elle s'est prononcée contre la Suède dans l'affaire *Zander* (pollution d'un puits). Sur la position probable de la Cour européenne concernant le droit à l'eau, voir Pierre-Marie Dupuy dans *La mise en œuvre du droit à l'eau*, IDEF, Schulthess, Zurich, 2006 (p.287).

112. La Cour pourrait aussi se prononcer sur une mauvaise application du Protocole eau et santé lorsque l'Union sera partie contractante (voir jurisprudence Étang de Berre).

Encadré 14.

La Commission européenne saisit la Cour de justice à propos du traitement des eaux résiduaires en Grèce

Bruxelles, le 29 juin 2006

La Commission européenne a engagé devant la Cour une action visant la Grèce, qui n'assure pas comme il convient le traitement des eaux urbaines résiduaires dans vingt-quatre villes du pays. L'absence de traitement met en danger la santé des populations concernées, les eaux usées non traitées pouvant contenir des bactéries et des virus dangereux.

La directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires exige que les agglomérations de plus de 15 000 habitants soient équipées d'un système de collecte des eaux urbaines résiduaires et d'installations soumettant ces eaux à un traitement secondaire (traitement biologique) permettant de les dépolluer avant leur rejet en mer ou dans des eaux douces. Le 31 décembre 2000 était la date butoir pour la mise en service de ces infrastructures. Or, les systèmes de collecte des eaux résiduaires et les installations de traitement secondaire font toujours défaut dans 24 villes grecques de 15 000 habitants ou plus : Artemida, Rafina, N. Makri, Koropi, Markopoulo, Megara, N. Kydonia, Malia, Chrysoupoli, Porou-Galata, Tripoli, Katerini, Preveza, Litoro, Zante, Alexandreia, Lefkimi, Nafpaktos, Igoumenitsa, zone touristique de Thessalonique, Héraklion, Edessa, Kalymnos et Paros.

Ces vingt-quatre villes ne sont pas équipées d'un système de collecte des eaux résiduaires, bien que la Grèce, qui remplit les conditions d'admissibilité, ait bénéficié au titre des fonds structurels et du fonds de cohésion d'un important concours destiné à l'amélioration de son infrastructure environnementale.

Source : Communiqué IP-06-878.

Nouvelles poursuites : La Commission européenne a décidé d'engager devant la Cour de justice des Communautés européennes une action contre la Finlande, la Suède et le Portugal, qui n'assurent pas comme il convient le traitement des eaux résiduaires dans un grand nombre de leurs villes. La Finlande et la Suède omettent systématiquement de procéder à l'enlèvement de l'azote lors du traitement des eaux urbaines résiduaires et ont ainsi leur part de responsabilité dans le problème environnemental de la mer Baltique. Quant au Portugal, il ne s'est pas conformé à une décision concernant spécialement les rejets d'eaux urbaines résiduaires provenant d'Estoril, ville située près de Lisbonne, et de son agglomération (12 décembre 2006, Communiqué IP-06-1769).

poursuivis par la Commission pour insuffisance d'assainissement (encadré 14, cas de la Grèce). La situation de la France reste préoccupante¹¹³.

On pourrait également envisager de mettre en cause la responsabilité de l'État sur la base du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ou d'autres engagements internationaux de même nature. Cette approche paraît peu efficace en l'absence de mécanismes de mise en cause de la responsabilité et d'un tribunal compétent pour traiter des violations du droit à l'eau. Jusqu'ici, la responsabilité internationale d'un État, en dehors du cadre d'un traité, n'a jamais été engagée du fait d'une absence de nourriture, de logement ou de soins de santé.

Synthèse : Sur la base des traités en vigueur, la responsabilité internationale de l'État dans le domaine de l'eau peut déjà être mise en cause dans de nombreux cas. En l'absence d'un traité instaurant le droit à l'eau, il paraît peu vraisemblable qu'un État voit sa responsabilité engagée pour le motif qu'il ne respecte pas le droit à l'eau.

iv) Les exportations d'eau pour les besoins essentiels ne pourront pas être interdites

Conséquence éventuelle :

Si un pays manquait d'eau pour satisfaire les besoins essentiels de ses habitants, il serait en droit d'obtenir qu'un pays voisin exporte de l'eau qui y serait disponible. Le pays exportateur ne pourrait s'opposer à cette exportation car elle concerne un bien essentiel sauf si un tel transfert d'eau était interdit au plan interne (par exemple, pour

113. Mme Nelly Olin, ministre de l'Ecologie, a déclaré : « En matière d'assainissement, nous avons pris un retard de huit ans dans la transposition de la directive européenne « eaux résiduaires urbaines ». Je rappelle également que nous ne respectons pas en Bretagne la norme de 50 mg en nitrate dans les zones destinées à la production d'eau potable. Les bilans de l'Institut français de l'environnement font ainsi apparaître une contamination généralisée des eaux par les pesticides dans 80 % des stations de mesure en rivière et 57 % en eaux souterraines. Par ailleurs, la moitié du territoire national est classée zone vulnérable, en raison de concentrations de nitrates supérieure à 50 mg par litre ou de phénomènes d'eutrophisation ». (Assemblée nationale, 11 mai 2006).

des raisons d'équilibre écologique¹¹⁴). Il existe déjà de très nombreux transferts d'eau potable au niveau international (lac de Constance-Stuttgart, France-Monaco, Italie-France, France-Belgique, France-Suisse, France-Espagne, Allemagne-Pays-Bas, Allemagne-Belgique, Bolivie-Chili, Turquie-Israël, Malaisie-Singapour, North Dakota-Manitoba, etc.) ou au niveau interrégional (Wallonie-Bruxelles-Flandre, Chine-Hong-Kong, Royaume-Uni, Espagne, États-Unis, Canada, Afrique du Sud). Toutefois ces transferts internationaux sont généralement exécutés dans le cadre d'accords bilatéraux de coopération et non en vertu d'un « droit ».

Analyse :

La croissance des besoins en eau potable des populations est de nature à encourager l'augmentation des exportations d'eau. Plusieurs projets d'alimentation en eau de grandes villes étrangères sont en cours d'examen. Ils visent à fournir de l'eau pour des usages domestiques, pas pour l'irrigation.

En l'absence de dispositions conventionnelles, un pays est libre d'autoriser ou non un transfert d'eau, même si celui-ci est destiné à satisfaire des besoins essentiels¹¹⁵. En effet, seuls des traités peuvent modifier le droit des États de gérer leurs ressources en eau en pleine souveraineté et dans le respect de leurs engagements internationaux¹¹⁶.

102

114. Les transferts hors bassin hydrographique sont interdits au Canada et aux États-Unis pour leurs eaux frontières (2002).

115. Il faut distinguer entre les exportations régulières d'eau en vrac qui nécessitent un accord, et les exportations occasionnelles, qui peuvent être faites sans accord bilatéral, au titre de considérations de nécessité ou d'humanité.

116. Selon l'art. 21 de la déclaration de Stockholm, « Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement. » Ce droit souverain inclut le droit de ne pas exporter d'eau en quantité importante. Dans une résolution 1803 (XVII) en date du 14 décembre 1962 « Souveraineté permanente sur les ressources naturelles », l'Assemblée générale « a recommandé le respect du droit souverain de chaque État de disposer de ses richesses et de ses ressources naturelles » (« Considérant que toute mesure prise à cette fin doit se fonder sur la reconnaissance du droit inaliénable qu'a tout État de disposer librement de ses richesses et de ses ressources naturelles, conformément à ses intérêts nationaux et dans le respect de l'indépendance économique des États »). Elle a déclaré ce qui suit : « 1. Le droit de souveraineté permanente des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles doit s'exercer dans l'intérêt du développement national et du bien-être de la population de l'État intéressé. 5. L'exercice libre et profitable de la souveraineté des peuples et des nations sur leurs ressources naturelles doit être encouragé par le respect mutuel des États, fondé sur leur égalité souveraine ».

Ainsi, un pays comme le Canada ne peut être contraint d'exporter de l'eau aux États-Unis, car une telle obligation porterait atteinte à sa souveraineté, surtout si cette exportation ne peut pas être contrôlée au cas par cas. D'ailleurs, un pays comme les États-Unis n'a pas de droits sur l'eau du pays voisin en dehors de ce que prévoient les traités en vigueur et le droit international coutumier.

La reconnaissance du droit à l'eau n'entraîne pas plus l'obligation de fournir sur demande de l'eau potable à des pays voisins qui en manquent¹¹⁷ que le droit à la santé n'entraîne l'obligation de fournir des médicaments aux pays qui souffrent d'épidémies¹¹⁸. De même, un État ne peut disposer, même en cas d'urgence, des ambulances, hélicoptères ou engins de lutte contre les incendies ou marées noires d'un pays voisin, sauf dans le cadre d'un accord d'assistance mutuelle. Des traités multilatéraux d'assistance existent, par exemple pour le cas d'accident nucléaire.

Nous concluons que la reconnaissance internationale du droit à l'eau en tant que droit de la personne n'implique pas une révision des droits des pays sur leurs ressources naturelles¹¹⁹ et ne portera pas atteinte à la souveraineté nationale du pays exportateur sur ses ressources en eau. Cette évaluation de la portée du droit à l'eau ne correspond

117. PIDESC. Art. 2 : « Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives ». L'interprétation de cet article n'est pas uniforme car les États développés ne considèrent pas qu'il oblige chaque État à aider les autres États au maximum de ses ressources disponibles.

118. En matière de nourriture, l'art. 11 du PIDESC se réfère à une répartition « équitable » des ressources, mais il s'agit d'une exception dans le Pacte. « Les États parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets : ...pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires ».

119. PIDESC. Art. 25 : « Aucune disposition du présent Pacte ne sera interprétée comme portant atteinte au droit inhérent de tous les peuples à profiter et à user pleinement et librement de leurs richesses et ressources naturelles. » Cet article réserve l'eau pour le pays où elle se trouve mais ne vise pas l'eau inutilisée et rejetée à la mer.

peut-être pas au texte de l'Observation générale n° 15, qui décrit une situation souhaitable, mais en lui donnant, au moins aux yeux de certains analystes, un caractère obligatoire¹²⁰.

En revanche, il peut exister des obligations juridiques concernant les exportations d'eau du fait de traités en vigueur et, notamment, de ceux concernant les ressources en eau, la coopération transfrontière¹²¹ ou les échanges commerciaux¹²². Dans le cadre de ces traités, la reconnaissance du droit à l'eau peut contribuer à faciliter les exportations d'eau, tout particulièrement en cas d'urgence ou de sécheresse exceptionnelle (état de nécessité), à condition que l'exportation ne cause pas de dommages à l'environnement. Des exportations peuvent également être autorisées pour satisfaire les besoins essentiels des populations comme le montre la loi du Québec¹²³.

120. Observation générale n° 15, paragraphe 34 : « 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 ». Selon l'auteur, il paraît difficile d'obliger un État qui en a les moyens à fournir de l'eau ou une aide, mais il est normal et souhaitable de l'encourager à agir de façon solidaire et généreuse. La formulation ambiguë du paragraphe 34 laisse à penser qu'un État ayant beaucoup d'eau doit en fournir au pays voisin qui en manque et qu'un État développé doit fournir une aide financière et technique à un pays en développement qui en a cruellement besoin. Ce type d'interprétation aboutirait à introduire de manière subreptice une obligation internationale précise en matière de droits de l'homme. La pratique des États ne soutient pas ce type de raisonnement.

121. Un pays à court d'eau potable pourrait demander à un pays voisin qui a beaucoup d'eau de lui fournir de l'eau au titre des dispositions générales de traités de coopération et de bon voisinage. Un refus d'exportation ne manquera pas de soulever des interrogations, surtout si l'auteur du refus pratique les transferts d'eau au plan interne (voir art. XX du GATT).

122. Certains traités commerciaux comme l'ALENA pourraient avoir des effets sur les exportations d'eau du Canada vers les États-Unis. Cette situation ne résulte en rien de la reconnaissance internationale du droit à l'eau mais de l'affirmation controversée que l'eau est un bien au sens de bien marchand. Selon une déclaration conjointe, l'ALENA ne crée aucun droit sur l'eau d'une partie et n'a aucun effet jusqu'à ce que l'on commence l'exportation d'eau. Au contraire, si une exportation commence, elle pourrait créer le précédent qui empêcherait toute interdiction ultérieure. La loi canadienne modifiant la loi du traité des eaux limitrophes internationales (projet C-6 adopté en décembre 2001) interdit les prélèvements à grande échelle, mais prévoit une exception pour les eaux utilisées à des fins domestiques ou sanitaires.

123. La loi du Québec visant la préservation des ressources en eau (1999) interdit de transférer hors du Québec des eaux qui y sont prélevées, sauf les eaux prélevées pour être commercialisées comme eau de consommation humaine (pour autant que ces eaux soient emballées au Québec dans des contenants de 20 litres ou moins) et l'eau pour l'approvisionnement en eau potable d'établissements ou d'habitations situés dans une zone limitrophe. Pour des motifs d'urgence ou humanitaires, le gouvernement peut lever l'interdiction afin de permettre des transferts d'eau.

Si des traités instaurent la liberté des échanges portant sur les matières minérales ou les ressources naturelles, ils pourraient s'appliquer à l'eau en vrac, même si cela n'a pas été explicité à l'origine¹²⁴.

Synthèse : Le droit souverain d'interdire une exportation d'eau n'est pas modifié par la reconnaissance du droit à l'eau sauf dans le cadre de traités particuliers.

v) Les eaux transfrontières feront l'objet d'un nouveau partage entre les États

Conséquence éventuelle :

La reconnaissance du droit à l'eau au plan international pourrait avoir pour effet de créer des exigences nouvelles affectant les règles de répartition équitable des eaux transfrontières puisque qu'il faudra tenir compte des besoins essentiels en eau des populations. Selon les cas, il faudra augmenter ou diminuer les débits d'eau qui traversent les frontières et les débits d'eau qui peuvent être prélevés par chaque État.

Analyse :

Le droit à l'eau concerne principalement la répartition de l'eau potable entre les personnes physiques pour satisfaire leurs besoins essentiels et non pas la répartition de la ressource en eau entre tous les usagers qui relève du droit de l'eau¹²⁵. Les règles

124. La portée des traités dépend du statut de l'eau et, en particulier, si l'eau est une marchandise comme les autres ou pas. La position du Canada sur cette question est décrite par H. Gobeil : L'eau, la vie avant le profit, *Bulletin de la Ligue des droits et libertés*, p. 29, printemps 2006. Sur la situation au Québec, voir le site de la Ligue des droits et libertés, Publications, Capsule 7.

125. Voir la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eaux internationaux à des fins autres que la navigation (New-York, 1997, non en vigueur, 16 signatures, 14 ratifications) et les Règles de Berlin/Helsinki de l'Association du droit international concernant la répartition raisonnable et équitable des eaux. L'élément nouveau est la reconnaissance explicite d'une priorité pour les usages essentiels de l'eau potable, ce qui ne modifiera la répartition équitable des eaux que dans les cas où ces usages essentiels seraient prépondérants. Il n'existe pas à ce jour de traités mettant en œuvre les Règles de Berlin de l'Association de droit international hormis la Charte des eaux du fleuve Sénégal signée par le Mali, la Mauritanie et le Sénégal en mai 2002.

Encadré 15.

Évaluation des conséquences attribuées à la reconnaissance du droit à l'eau

Évolution probable	Évaluation	Commentaires
En droit interne		
- Les pouvoirs publics devront augmenter leur priorité pour l'eau,	1- Vrai	Principalement dû aux objectifs du Millénaire et de Johannesburg
- L'État devra exercer son contrôle sur les services d'eau,	2- Vrai	Déjà le cas (lié au monopole naturel et contrat)
- Il sera possible de disposer de l'eau d'autrui,	3- Vrai	Déjà le cas (droit civil)
- Le droit à l'eau sera justiciable et les procès seront plus nombreux,	4- Vrai	Lié au droit à l'eau (justiciabilité)
- La gestion déléguée des services de l'eau sera interdite,	Faux	Les procès augmenteront peu
- Les réseaux devront desservir les habitations isolées,	5- Faux	Choix du mode de gestion non lié au droit à l'eau
- L'eau sera gratuite pour tous,	6- Faux	Les zones à desservir peuvent être délimitées
- Les conditions d'accès ne seront plus les mêmes pour tous les usagers d'un réseau,	7- Faux	La gratuité est un choix social non lié au droit à l'eau
- Les redevances de branchement ne pourront plus être fixées librement,	8- Vrai	Déjà le cas. Renforcé par le droit à l'eau
- Les coupures d'eau pour non-paiement seront interdites,	9- Vrai	Lié au droit à l'eau pour le branchement des pauvres
	10- Faux	En général
	Vrai	Lié au droit à l'eau dans le cas de l'eau des pauvres
- L'assainissement sera gratuit pour tous,	11- Faux	La gratuité est un choix social non lié au droit à l'eau
En droit international		
- L'aide publique au développement devra être augmentée dans le secteur eau,	1- Vrai	Principalement dû aux objectifs du Millénaire et de Johannesburg
- Les États tenus d'exposer les mesures de mise en œuvre de l'accès à l'eau,	2- Vrai	Déjà le cas. Non lié au droit à l'eau
- La responsabilité internationale pourra être engagée en cas de manque d'accès à l'eau,	3- Faux	En général
- Les exportations d'eau pour besoins essentiels ne pourront plus être interdites,	Vrai	Si traité spécifique
- Les eaux transfrontières feront l'objet d'un nouveau partage.	4- Faux	En général
	Vrai	Si traité spécifique
	5- Faux	Très peu probable et non lié au droit à l'eau

NB. Vrai : la conséquence est vraisemblable mais sans être nécessairement liée au droit à l'eau.

de partage des eaux dans les bassins internationaux tiennent déjà expressément compte des populations concernées et de la satisfaction de leurs besoins essentiels¹²⁶.

Dans le cas d'un accord bilatéral de répartition des eaux, les parties pourraient en théorie modifier les débits susceptibles d'être prélevés pour tenir compte de la modification de la répartition des populations. Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que les besoins essentiels ne représentent généralement qu'un usage très minoritaire de l'eau des bassins qui est principalement utilisée à d'autres fins.

Synthèse : La reconnaissance internationale du droit à l'eau n'aura pas d'effets sur les règles générales applicables dans ce domaine (droit international de l'eau), mais pourrait renforcer les exigences fondées sur l'alimentation en eau des populations du pays voisin.

3.2.3 Synthèse générale concernant les conséquences éventuelles

Sur les seize conséquences éventuelles analysées dans la section 3.2 (encadré 15), on est arrivé à une évaluation « Faux » dans neuf cas. Ces cas ne doivent pas être retenus car ils ne reflètent pas la réalité ou ne découlent pas du droit à l'eau. Sur les neuf autres cas (marqués « Vrai »), quatre préexistent à la reconnaissance du droit à l'eau (« déjà le cas ») et deux découlent directement de la mise en œuvre des objectifs du Millénaire adoptés sans se référer au droit à l'eau.

126. En 1997, l'Assemblée générale des Nations unies avait approuvé un *Statement of Understanding*, selon lequel "special attention is to be paid to providing sufficient water to sustain human life, including both drinking water and water required for the production of food in order to prevent starvation". (UNGA Doc. A/51/869, 11 April 1997).

Encadré 16.

Un exemple de mise en œuvre du droit à l'eau : le cas de la Belgique

Chacune des trois Régions de la Belgique a reconnu officiellement le droit à l'eau dans les années 1990. La consommation totale d'eau est de 650 m³/an par personne (45 % des ressources disponibles) dont 71 m³/an par personne pour la distribution publique d'eau. La Wallonie approvisionne Bruxelles et la Flandre en eau potable. Avancée en matière de distribution (98 % de la population est branchée à un réseau), la Belgique comble progressivement son retard en matière de traitement des eaux résiduaires (37 % de la population ne bénéficie pas d'assainissement collectif bien que raccordée aux égouts et 16,8 % n'est même pas raccordée aux égouts malgré la densité élevée de population).

La situation actuelle concernant le droit à l'eau en Belgique est la suivante :

- le contrôle des services de l'eau est effectué depuis toujours,
- l'accès à l'eau d'autrui est inscrit depuis longtemps dans le Code civil (art. 643),
- les procès n'ont pas été beaucoup plus fréquents depuis que le droit à l'eau est reconnu,
- la gestion déléguée n'est pas interdite (mais risque de le devenir pour la distribution),
- la desserte des habitations isolées est à charge des abonnés concernés,
- l'eau n'est gratuite que pour les plus démunis. La tarification est progressive dans les trois Régions. En Flandre et à Bruxelles, le tarif tient compte du nombre de personnes dans le ménage de l'abonné et, en Wallonie et à Bruxelles, une redevance sur l'eau alimente un fonds social de l'eau qui intervient en cas de factures impayées de ménages démunis (1,25 c€/m³ en Wallonie, 1€/m³ à Bruxelles). En Wallonie, le fonds est intervenu pour 0,48 % des raccordements (132 € par intervention pour facture impayée),
- les coupures d'eau sont soumises à une décision judiciaire préalable (Bruxelles, Wallonie) ou sont interdites (Flandre). Elles sont devenues très rares en Wallonie,
- l'aide publique pour l'eau des pays en développement a été augmentée pour faciliter la mise en œuvre des objectifs du Millénaire. La Wallonie a créé en 2007 un fonds social de l'eau pour les pays en développement financé par un prélèvement obligatoire de 1.25 c€/m³,
- la Belgique fait notamment rapport sur l'accès à l'eau et à l'assainissement au sein de l'OCDE et du Conseil de l'Europe,
- la responsabilité internationale de la Belgique n'a pas été mise en cause bien qu'elle aurait pu l'être, vu l'insuffisance du traitement des eaux résiduaires rejetées dans la Meuse (sur la base du droit international de l'eau et du droit communautaire),
- les exportations d'eau potable ne sont pas interdites (bon voisinage). Les obligations relatives à la qualité des eaux de la Meuse qui sert à l'approvisionnement en eau des Pays-Bas sont définies par le droit communautaire, les traités bilatéraux et le traité de la Meuse.

Finalement, il reste trois conséquences liées à la reconnaissance du droit à l'eau :

- a) garantir la justiciabilité du droit à l'eau (n° 4),
- b) prendre des mesures pour rendre les redevances de branchement plus abordables (n° 9),
- c) instaurer un traitement de faveur pour éviter les coupures d'eau des ménages démunis (n° 10).

En outre, la reconnaissance du droit à l'eau aura pour effet d'attirer l'attention sur les problèmes de paiement du prix de l'eau potable par les plus démunis (n°s 8 à 11).

Dans la mesure où ces conséquences paraissent souhaitables, on peut conclure qu'il n'existe pas d'obstacles juridiques sérieux pour ne pas reconnaître le droit à l'eau.

Après cet examen général des conséquences éventuelles de la reconnaissance du droit à l'eau, il paraît utile de voir dans le cas de pays particuliers quelles ont été effectivement ces conséquences. L'encadré 16 décrit le cas de la Belgique où le droit à l'eau est en vigueur depuis une dizaine d'années. L'encadré 17 traite de l'Afrique du Sud qui a introduit le droit à l'eau dans sa Constitution depuis 1996 et a fait des progrès rapides dans la mise en œuvre du principe de l'eau pour tous. Dans ces deux cas, la mise en œuvre du droit à l'eau n'a pas créé de situations difficiles et a reçu un fort soutien populaire. Ces deux exemples prouvent que le droit à l'eau peut être mis en œuvre et répondre positivement à des préoccupations sociales.

Conclusions

La question de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est très importante puisque sa solution permettrait d'éviter plus d'un million de décès d'enfants par an du fait de maladies hydriques. En 1999, l'Assemblée générale des Nations unies a formellement reconnu l'existence du droit à l'eau après que celui-ci ait été inscrit dans des déclarations adoptées par des conférences internationales organisées par l'ONU (Le Caire, 1994, Istanbul, 1996). Comme les débats au forum de Mexico ont permis de le constater, il existe désormais un profond courant d'opinion pour rendre effectif le droit à l'eau dans un grand nombre de pays mais il reste parfois des réticences à sa reconnaissance officielle, même dans des pays, qui pratiquent ce droit au plan interne. Il est vrai que l'expression « droit à l'eau » irrite certaines personnes qui acceptent pourtant de se référer au « droit à la nourriture ».

111

Le plus grand progrès accompli récemment au niveau international dans le secteur de l'eau a été l'adoption par les États des objectifs de développement du Millénaire et des objectifs de Johannesburg qui fixent le rythme pour l'amélioration de l'accès à l'eau

Encadré 17.

Un exemple de mise en œuvre du droit à l'eau : le cas de l'Afrique du Sud

L'Afrique du Sud a donné une portée concrète au droit à l'eau en mettant en œuvre une politique efficace d'accès à l'eau (10 millions de personnes supplémentaires avec accès à l'eau en dix ans). L'objectif annoncé est que chaque personne bénéficie d'un approvisionnement en eau adéquat en 2008. Pour l'assainissement, l'objectif est que chacun bénéficie d'un assainissement adéquat en 2010.

Les éléments suivants méritent plus particulièrement d'être cités :

- a) La Constitution de 1996 proclame que « Chaque personne a le droit à un accès à de l'eau en quantité suffisante » et précise que « L'État doit prendre des mesures raisonnables, législatives et autres, dans les limites des ressources disponibles, pour obtenir la réalisation progressive de ce droit ».
- b) Le *Water Services Act* (1997) prescrit que « Chacun a un droit d'accès aux services de base d'approvisionnement d'eau et d'assainissement », que « les services d'eau doivent prendre les mesures raisonnables pour la réalisation de ces droits » et qu'il est interdit de « couper l'eau pour les besoins essentiels si la personne est incapable de payer ».
- c) La tarification de l'eau est progressive. Le *National Water Act* (1998) autorise la différenciation des tarifs selon la situation économique des utilisateurs. L'équité sociale est l'une des considérations intervenant dans la fixation des tarifs différenciés.
- d) Le gouvernement s'efforce de fournir 200 litres d'eau potable gratuite par jour à chaque ménage pauvre (6 000 litres/mois, *Free Basic Water Programme*). En février 2005, 22 millions des personnes pauvres sur 29 millions (76 %) recevaient de l'eau gratuite. Les usagers qui ne payent pas leur eau subissent une coupure d'eau. Cependant, des décisions de coupure d'eau chez des abonnés en défaut de paiement ont été annulées par les tribunaux.
- e) La Cour constitutionnelle a condamné une collectivité locale pour inexécution de son obligation constitutionnelle relative à l'eau (affaire Grootboom, 2000). La municipalité a été obligée d'installer des bornes-fontaines et des latrines au bénéfice des habitants d'un bidonville et le gouvernement provincial de fournir à cet effet une subvention à la municipalité.

En 1994, il y avait 15,2 millions de personnes sans accès à l'eau (dont 12 millions en zone rurale) et 20,5 millions sans accès à des installations sanitaires de base sur un total de 40 millions. En 2005, il restait 5 millions de personnes sans accès à l'eau et 16 millions de personnes sans accès à des installations sanitaires adéquates pour une population de 46 millions de personnes.

et à l'assainissement pour tous. Cet engagement requiert des travaux et des dépenses considérables. Il contribue à l'objectif « de l'eau pour tous » mais n'est pas lié à la reconnaissance préalable du droit à l'eau. Les États développés se sont également engagés à accroître leur aide internationale pour atteindre ces objectifs.

La reconnaissance du droit à l'eau procède de la prise de conscience de l'importance de l'eau pour la vie. Ses effets juridiques diffèrent selon qu'il s'agit d'une déclaration d'intention non obligatoire ou d'un texte juridique obligatoire, d'un droit à l'eau mal défini ou d'un ensemble de dispositions justiciables. Pour apprécier la portée du droit à l'eau, il faut tenir compte de la nature des instruments dans lesquels ce droit est inséré. En général, il s'agit de textes peu ou pas contraignants car de nouvelles règles concernant le droit à l'eau ne peuvent être imposées aux États sans leur consentement exprès. En revanche, les États peuvent négocier et adopter des règles particulières relatives au droit à l'eau et ils l'ont déjà fait en Europe dans le cadre du Protocole eau et santé ratifié par 19 États.

Au terme d'un examen des conséquences éventuelles de la reconnaissance du droit à l'eau, il apparaît que cette reconnaissance ne devrait pas avoir les effets négatifs avancés par certains et qu'il n'y a pas d'obstacles juridiques sérieux à la reconnaissance du droit à l'eau à la fois aux plans interne et international.

113

Le droit à l'eau s'insère naturellement dans le droit de l'eau sans créer de difficultés ou contraintes particulières. De longue date, les États ont pris en compte les besoins en eau des populations et ont imposé au plan international des contraintes pour assurer la répartition équitable de la ressource. La mise en œuvre du droit à l'eau au plan interne requiert d'adopter des règles qui précisent et limitent la portée du droit à l'eau et fixent les devoirs correspondants. Les critiques que l'on peut formuler à l'encontre d'une interprétation trop extensive du droit à l'eau seront prises en compte au niveau de l'application. L'hypothèse de la création de droits impossibles ou trop

coûteux à satisfaire ne peut être retenue car elle peut aisément être écartée par une rédaction appropriée. Par ailleurs, il ne faut pas mésestimer le rôle de la solidarité qui a permis aux pays développés d'équiper leurs zones rurales pour le service de l'eau.

La reconnaissance du droit à l'eau en droit interne aura les conséquences directes suivantes :

- a) le droit à l'eau sera justiciable et sa méconnaissance pourra entraîner l'ouverture d'actions contentieuses ;
- b) le prix de la gestion du service de l'eau (« prix de l'eau ») devra être abordable pour les plus démunis et les redevances de branchement devront tenir compte des capacités contributives ;
- c) les ménages en situation de précarité ne pourront pas être privés d'eau même s'ils ne parviennent pas à payer leurs factures d'eau ;
- d) les objectifs du Millénaire pour le développement devront être mieux pris en compte.

L'eau est appelée à occuper une place croissante dans les politiques de cohésion sociale et territoriale. Il faudra améliorer l'accès à l'eau en zone rurale et utiliser les mesures de péréquation pour que les villes contribuent à l'équipement des campagnes. De même, il faudra s'intéresser aux ménages aux revenus modestes, aux citoyens les plus pauvres à qui l'on ne peut supprimer l'eau au motif qu'ils ne la payent pas. Comme l'eau devra être disponible pour tous, il faudra se pencher sur le cas des personnes qui n'en bénéficient pas déjà, même si elles sont très minoritaires.

Comme inscrit dans la directive cadre sur l'eau, l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres. Elle n'est pas gratuite, mais payante, bien que son prix puisse être modulé. Une aide ciblée pour l'eau devrait être mise en place pour aider les plus démunis.

Le droit à l'eau étant un droit substantiel, les citoyens bénéficieront des droits procéduraux associés et, en particulier, ils pourront obtenir en toute transparence toutes les informations nécessaires et participeront à des consultations sur les décisions importantes. La reconnaissance juridique du droit à l'eau signifie une appropriation de ce droit par les citoyens et une plus grande transparence de l'information.

Le droit à l'eau a été mis en œuvre depuis une dizaine d'années dans de nombreux pays sans créer de difficultés particulières. Les cas de la Belgique et de l'Afrique du Sud sont particulièrement illustratifs du fait que, développé ou pas, un pays peut effectivement mettre en œuvre le droit à l'eau. La reconnaissance officielle récente du droit à l'eau par la France, l'Espagne, le Portugal et le Royaume-Uni confirme l'existence d'un vaste mouvement en faveur de la mise en œuvre de ce droit dans tous les pays.

Annexe 1. Histoire récente du droit à l'eau en droit international (depuis 1968)

Le droit à l'eau est un concept très ancien que l'on retrouve dans toutes les civilisations, notamment celles du pourtour méditerranéen¹²⁷. Nous nous limitons ici aux développements les plus récents du droit à l'eau en droit international¹²⁸. Le droit d'accès à l'eau ne figure pas explicitement dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) mais apparaît dans des textes ultérieurs.

Cadres régionaux

Le droit à l'eau est inscrit à titre d'objectif dès 1968 dans la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles (Alger, 30 ratifications) selon laquelle : « Les États contractants s'efforceront de garantir aux populations un approvisionnement suffisant et continu en eaux appropriées » (art. 5.1). Plusieurs

127. Selon les lois de Solon, l'accès à un puits public est un droit pour les personnes au voisinage et est autorisé aux habitants plus éloignés dans la limite de deux cruches par jour s'ils manquent d'eau. Selon Platon (« Les lois », Livre VIII), toute personne qui manque d'eau a droit à en recevoir de son voisin en quantité limitée à ses besoins essentiels. Dans les régions sahariennes, on ne refuse pas l'accès à un puits pour se désaltérer.

128. Pour le droit national, voir Le droit à l'eau dans les législations nationales, Académie de l'Eau, 2005, et Notes et documents n°27, AFD, Paris, 2006.

autres conventions africaines à partir de 1990 se réfèrent au droit à l'eau¹²⁹. En Amérique latine, le droit à l'eau apparaît comme droit de l'homme dans une convention régionale de 1988¹³⁰.

En Europe, la consécration du droit à l'eau est plus tardive. En 2000, le Conseil européen du droit de l'environnement adopte une résolution dans laquelle il déclare que « le droit à l'eau ne saurait être dissocié du droit à la nourriture et du droit à un logement suffisant qui sont reconnus comme des droits de l'homme et que le droit à l'eau est également étroitement lié au droit à la santé ». En 2001, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe adopte une recommandation où figure la disposition : « Toute personne a le droit de disposer d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire ses besoins essentiels »¹³¹. En 2003, le Parlement européen adopte à la quasi-unanimité une résolution qui confirme l'existence de ce droit et en explicite la portée¹³².

129. En Afrique, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (Addis-Abeba, 1990) (en vigueur, ratifiée par 37 États) prévoit l'obligation pour les États de prendre les mesures nécessaires « pour garantir la fourniture d'une alimentation et d'une eau de boisson saine en quantité suffisante ». Ce principe est réaffirmé dans le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatifs aux droits des femmes (Maputo, 2003) dont l'art. 15 stipule que : « Les États prennent les mesures nécessaires pour assurer aux femmes l'accès à l'eau potable » (38 signatures et 12 ratifications). La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (Maputo, juillet 2003), signée par 33 États, dispose que : « Les Parties s'efforcent de garantir aux populations un approvisionnement suffisant et continu en eau appropriée » (art. 7.2). La Charte des eaux du fleuve Sénégal signée en mai 2002 par le Mali, la Mauritanie et le Sénégal rappelle que : « Les principes directeurs de toute répartition des eaux du Fleuve visent à assurer aux populations des États riverains la pleine jouissance de la ressource, dans le respect de la sécurité des personnes et des ouvrages, ainsi que du droit fondamental de l'homme à une eau salubre, dans la perspective d'un développement durable » (art. 4.3).

130. Le Protocole additionnel à la Convention américaine sur les droits de l'homme dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels (protocole de San Salvador de 1988, en vigueur depuis novembre 1999) précise à son art. 11.1 : « Chacun a droit de vivre dans un environnement sain et d'avoir accès aux services publics de base ».

131. Recommandation du Comité des ministres aux États membres sur la Charte européenne des ressources en eau. Conseil de l'Europe, 17 octobre 2001, Rec (2001)14.

132. Résolution du Parlement européen sur la communication de la Commission sur la gestion de l'eau dans les pays en développement : politique et priorités de la coopération au développement de l'Union européenne, COM(2002)132, 4 sept. 2003. Selon le Parlement européen, « l'accès à l'eau pour tous sans discrimination est un droit » et « l'accès à l'eau potable salubre en quantité et qualité suffisantes est un droit humain fondamental ».

En droit positif, les États européens adoptent en 1999 le Protocole eau et santé qui précise les obligations des États en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement¹³³. En 2006, ce Protocole est en vigueur dans 19 États. Le Préambule spécifie que « la disponibilité d'eau en quantité et d'une qualité suffisantes pour répondre aux besoins fondamentaux de l'homme est indispensable aussi bien pour une amélioration de la santé que pour un développement durable ». Ce Protocole pourrait influencer sur l'avis que pourrait donner la Cour européenne des droits de l'homme si elle était saisie d'une affaire mettant en cause le droit à l'eau¹³⁴.

Cadre mondial

Au niveau mondial, l'Assemblée générale des Nations unies a fixé en 1969 l'objectif de « procurer à tous, et en particulier aux personnes à faibles revenus et aux familles nombreuses, des logements et des services collectifs satisfaisants »¹³⁵.

Lors de la Conférence de Stockholm sur l'environnement (1972), les États sont convenus que : « L'homme a un droit fondamental¹³⁶ à la liberté, à l'égalité et à des

133. En Europe, la mise en œuvre du Protocole sur l'eau et la santé (Londres, 1999) devrait renforcer la prise en compte du principe de l'eau pour tous. « Les Parties poursuivent les buts suivants : a) l'accès de tous à l'eau potable ; b) l'assainissement pour tous » (art. 6.1). « Un accès équitable à l'eau devrait être assuré à tous les habitants, notamment aux personnes défavorisées ou socialement exclues » (art. 5). Selon l'art. 4.2, « Les Parties prennent toutes les mesures appropriées pour assurer : a) Un approvisionnement adéquat en eau potable salubre et exempt de micro-organismes, de parasites ou de substances qui, en raison de leur nombre ou de leur concentration, constituent un danger potentiel pour la santé de l'homme ; b) Un assainissement adéquat d'une qualité propre à permettre de protéger suffisamment la santé de l'homme et l'environnement ».

134 La Cour européenne des droits de l'homme a déjà condamné la Suède pour pollution d'un puits d'eau potable (affaire Zander, 25/11/1993).

135 La résolution 2542 (XXIV) du 11 décembre 1969 de l'Assemblée générale des Nations unies concerne la Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social. Elle fixe l'objectif de « procurer à tous, et en particulier aux personnes à faibles revenus et aux familles nombreuses, des logements et des services collectifs satisfaisants ».

136 Alors que la déclaration de Stockholm faisait référence au « droit fondamental à des conditions de vie satisfaisantes » (*fundamental right*) et que la déclaration de Rio affirmait que les hommes ont « droit à une vie saine et productive » (en espagnol, *tienen derecho*), la traduction anglaise de l'art. 1 est en retrait puisqu'elle se contente de déclarer : « *Human beings are entitled to a healthy and productive life* ». Les « *entitlements* » seraient moins que des droits car ils peuvent être retirés par les autorités à tout moment et n'obligeraient pas les autorités à agir pour les protéger. Le texte anglais du Protocole eau et santé fait référence à plusieurs reprises aux « *rights and entitlements* » dans le secteur de l'eau alors que le texte français ne connaît que des « droits ». Le texte allemand fait référence aux « *Rechte und Ansprüche* ».

conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être » (Principe 1)¹³⁷. Ce droit à des conditions de vie satisfaisantes et au bien-être est mis en œuvre s'il y a accès à l'eau et à l'assainissement pour tous.

Le « droit d'accès à l'eau » apparaît explicitement en 1977, lorsque la Conférence des Nations unies sur l'eau (Mar del Plata) convient que :

« Tous les peuples, quels que soient leur stade de développement et leur situation économique et sociale, ont le droit d'avoir accès à une eau potable dont la quantité et la qualité soient égales à leurs besoins essentiels ».

En droit international positif, l'accès à l'eau figure explicitement dans deux conventions mondiales en vigueur sous forme d'obligation des États, à savoir la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979, 182 ratifications¹³⁸) et la Convention relative aux droits de l'enfant (1989, 192 ratifications¹³⁹).

En 1986, l'Assemblée générale des Nations unies adopte la Déclaration sur le développement selon laquelle :

« Les États doivent prendre, sur le plan national, toutes les mesures nécessaires pour la réalisation du droit au développement et ils assurent notamment l'égalité des chances de tous dans l'accès aux ressources de base, à l'éducation, aux services de santé, à l'alimentation, au logement, à l'emploi et à une répartition équitable du revenu. » (art. 8.1)

137. Voir aussi la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies : A/RES/45/94 (Déc. 1990).

138 « Les États leur assurent de bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne le logement, l'assainissement, l'approvisionnement en eau... ».

139 « Les États prennent les mesures appropriées pour lutter contre la maladie grâce à la fourniture d'eau potable. »

Les ressources de base incluent bien évidemment l'eau potable.

En 1991, l'Assemblée générale des Nations unies adopte le principe selon lequel :
« Les personnes âgées devraient avoir accès, en suffisance, ..., à l'eau, au logement, ... »¹⁴⁰.

La première reconnaissance explicite que l'accès à l'eau est un droit fondamental figure dans la déclaration de Dublin (1992) qui considère comme « primordial de reconnaître le droit fondamental de l'homme à une eau salubre et une hygiène adéquate pour un prix abordable »¹⁴¹. Ce texte présente une très grande importance car il se réfère simultanément aux notions de droit fondamental et de prix abordable.

En 1994, l'ONU organise la Conférence du Caire¹⁴² et en 1996, la Conférence d'Istanbul au cours desquelles les Gouvernements adoptent des déclarations favorables au droit à l'eau¹⁴³.

140. L'Assemblée générale des Nations unies dans une résolution 46/91 du 16 décembre 1991 a adopté des Principes des Nations unies pour les personnes âgées que les gouvernements étaient encouragés à intégrer à leurs programmes nationaux. Le premier principe est : « Les personnes âgées devraient avoir accès, en suffisance aux vivres, à l'eau, au logement, aux vêtements et aux soins de santé grâce à leur revenu, au soutien des familles et de la communauté et à l'auto-assistance ».

141 Déclaration de la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement de Dublin (1992).

142 Principe n° 2 de la Conférence internationale sur la population et le développement du Caire (1994) : « Les êtres humains... ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature... Les individus ont droit à un niveau de vie suffisant pour eux-mêmes et leur famille, y compris une alimentation, des vêtements, un logement, un approvisionnement en eau et un système d'assainissement adéquats ».

143 En 1976, la Conférence de Vancouver sur les établissements humains a inscrit « le droit fondamental de l'homme à un logement et à des services convenables » dans sa déclaration finale. *L'Observation générale n° 4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels relative au droit à un logement suffisant* (1991) précise que : « Tous les bénéficiaires du droit à un logement convenable doivent avoir un accès permanent à des ressources naturelles et communes : de l'eau potable... ». A Istanbul, lors de la conférence Habitat II (1996), une déclaration a été adoptée : « Nous, chefs d'État ou de Gouvernement soussignons aux objectifs universels qui consistent à garantir à tous un logement convenable et à rendre les établissements humains plus sûrs, plus salubres, plus vivables, plus équitables, plus durables et plus productifs. ...Nous devons aussi promouvoir des cadres de vie sains, grâce en particulier à l'approvisionnement en eau salubre, en quantité suffisante, et à une gestion efficace des déchets. ». Ils ont estimé que le droit au logement impliquait le droit à l'eau. En 1997, la Commission des établissements humains a adopté une résolution sur la mise en œuvre du droit de l'homme à un logement suffisant (16/7) dans laquelle elle cite le droit à l'eau et à l'assainissement comme faisant partie du droit au logement. Elle cite aussi l'engagement des chefs de Gouvernement pris à Istanbul en 1996 lors de la conférence Habitat II de mettre en œuvre le droit à un logement convenable (para. 39) et la définition de ce droit : « Chacun a droit de vivre convenablement avec sa famille, notamment de manger à sa faim, d'être correctement vêtu et logé et de bénéficier de systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement » (Programme pour l'Habitat, 1996, paragraphe 11).

Encadré 18.

**Résolution du Parlement européen sur le IV^e Forum mondial de l'eau à Mexico
(PE 369.642)**

Le Parlement européen,

- déclare que l'eau est un bien commun de l'humanité et que, en tant que tel, l'accès à l'eau revêt le caractère de droit fondamental de la personne humaine ; demande que tous les efforts nécessaires soient déployés pour garantir l'accès à l'eau aux populations les plus démunies d'ici 2015 ;

- demande que la Commission représente l'Union européenne au IV^e Forum mondial de l'eau avec pour mandat de faire reconnaître, dans la déclaration ministérielle finale, que l'accès à l'eau potable est un droit fondamental de la personne humaine.

En 1999, un progrès considérable est accompli lorsque l'Assemblée générale des Nations unies adopte une résolution selon laquelle :

« le droit à l'eau potable » est un « droit fondamental »¹⁴⁴.

122

Au cours de la période 1998-2001, la Sous-Commission pour la promotion et la protection des droits de l'homme adopte des résolutions qui font référence au « droit à l'eau potable et à l'assainissement pour chaque femme, homme et enfant »¹⁴⁵.

144. A/ RES/ 54/175 (15/2/2000) "The right to development": "Reaffirms that, in the full realization of the right to development, inter alia: (a) The rights to food and clean water are fundamental human rights and their promotion constitutes a moral imperative both for national Governments and for the international community". « Réaffirme que le plein respect du droit au développement implique les principes suivants : a) le droit à la nourriture et à l'eau potable étant un droit fondamental, les gouvernements et la communauté internationale ont l'obligation morale de le promouvoir ». (A noter que la traduction n'est pas fidèle).

145 Résolution 1997/18. Résolution E/CN.4/Sub.2/Rés/2000/8. Promotion de la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement, E/CN.4/Sub.2/RES/2001/2 (10 août 2001). Voir aussi les rapports préparés par M. Guissé : E/CN.4/Sub.2/2002/10, E/CN.4/Sub.2/2003/WP.3 et E/CN.4/Sub.2/2004/20 et la résolution finale 2006/10.

En novembre 2002, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels adopte l'Observation générale n° 15 sur « Le droit à l'eau » et consacre le droit à l'eau comme droit protégé par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Depuis lors, de nombreuses autres résolutions et recommandations ont été adoptées sur ce sujet au plan mondial¹⁴⁶ et au plan européen¹⁴⁷.

Par ailleurs, le droit à l'eau a été pris en considération lors de la préparation des Lignes directrices volontaires sur le droit à la nourriture¹⁴⁸ et fait partie de débats dans le cadre du droit au logement.

Le Parlement européen s'est à nouveau prononcé en faveur du droit à l'eau en 2006 (voir encadré).

146. Dans une résolution 2005/24 (juillet 2005) intitulée « Le droit de toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible », l'ECOSOC « affirme que l'accès à de l'eau salubre et non polluée, en quantité suffisante pour les usages personnels et ménagers est indispensable à la réalisation du droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible ». Cette résolution a été adoptée par 50 voix pour et une voix contre (États-Unis) et pas d'abstention. Elle confirme le caractère indispensable de l'eau.

147. Dans sa recommandation 1731 (2006) « Contribution de l'Europe pour l'amélioration de la gestion de l'eau », l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « attire l'attention sur l'urgence d'agir afin d'assurer l'accès de tous à l'eau et aux installations sanitaires, accès à l'eau qui doit être considéré comme un droit de l'homme fondamental ».

148. *Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security. Adopted by the 127th Session FAO Council (November 2004) :*

8.11 Bearing in mind that access to water in sufficient quantity and quality for all is fundamental for life and health, States should strive to improve access to, and promote sustainable use of, water resources and their allocation among users giving due regard to efficiency and the satisfaction of basic human needs in an equitable manner and that balances the requirement of preserving or restoring the functioning of ecosystems with domestic, industrial and agricultural needs, including safeguarding drinking water quality.

3.6 In their poverty reduction strategies, States should also give priority to providing basic services for the poorest, and investing in human resources by ensuring access to primary education for all, basic health care, capacity building in good practices, clean drinking water, adequate sanitation and justice and by supporting programmes in basic literacy, numeracy and good hygiene practices.

14.6 States should consider accompanying food assistance in safety net schemes with complementary activities to maximize benefits towards ensuring people's access to and utilization of adequate food. Essential complementary activities include access to clean water and sanitation, health care interventions and nutrition education activities.

Le Gouvernement du Royaume-Uni, longtemps opposé à la reconnaissance du droit à l'eau, a changé de position et a déclaré que le droit à l'eau était un droit de l'homme¹⁴⁹.

De nombreux États¹⁵⁰ au sein du Conseil des droits de l'homme se sont unis en novembre 2006 pour demander au Haut-Commissariat aux droits de l'homme de préparer une « étude détaillée sur la portée et la teneur des obligations pertinentes en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès équitable à l'eau potable et à l'assainissement » à présenter à ce Conseil avant septembre 2007. L'adoption de cette décision par le nouveau Conseil des droits de l'homme (A/HRC/2/L.3/Rev. 3) constitue un pas en avant très positif vers la reconnaissance internationale du droit à l'eau. Elle fait suite à la présentation des directives pour la réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement préparées par M. El Hadji Guissé pour la Sous-Commission sur la promotion et la protection des droits de l'homme (E/CN.4/Sub.2/2005/25). En décembre 2006, le droit à l'eau a été introduit dans le droit français¹⁵¹.

149. "The UK government recognises the right of everyone to affordable access to sufficient affordable and safe water supplies. It is a recognised human right in itself, derived from the right to an adequate standard of living. It is not a new human right but is enshrined in the international covenant of economic social and cultural rights. However the international community has only recently begun to refer to the right to water. The UK encourages governments we work with to put together plans for providing affordable access to safe water for all, including the most vulnerable". DFID, 9 Nov. 2006.

150 Les pays qui présentaient le projet de décision étaient en Europe : Allemagne, Belgique, Chypre, Espagne, Estonie, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Suisse. Par ailleurs, il était connu que la Norvège et le Royaume-Uni s'étaient prononcés en faveur du droit à l'eau. Hors de l'Europe : les soutiens de la proposition de décision étaient les suivants : Algérie, Bolivie, Burkina Faso, Cameroun, Chili, Costa Rica, Cuba, Équateur, Guatemala, Mali, Maroc, Nicaragua, Nigeria, Panama, Pérou, Timor-Leste, Uruguay. En outre, de très nombreux États en développement s'étaient déjà prononcés au niveau ministériel en faveur du droit à l'eau, notamment lors du sommet du Mouvement des non alignés à La Havane en septembre 2006.

151 Sur la proposition de Mme Nelly Olin, l'article premier de la loi sur l'eau a inscrit le droit à l'eau pour tous dans la loi, dans la continuité de l'action internationale de la France dans ce domaine. Ce texte comporte d'ailleurs plusieurs dispositions favorisant l'accès au service d'eau : la part fixe de la facture d'eau est encadrée, les dépôts de garantie, les cautions solidaires (le remboursement des dépôts de garantie interviendra dans les 3 ans) et les coupures d'eau aux abonnés ayant bénéficié d'un appui au paiement des factures par le fonds de solidarité pour le logement (FSL) sont interdites et la pose de compteurs individuels dans les logements collectifs neufs est obligatoire. Un crédit d'impôts a été voté pour privilégier la récupération des eaux pluviales par les particuliers. Pour améliorer l'information de l'acquéreur, un diagnostic des installations d'assainissement non collectif lors de la vente d'un immeuble d'habitation non raccordé au réseau public de collecte des eaux usées sera rendu obligatoire (communiqué de presse).

Le Mouvement des non-alignés s'est prononcé officiellement pour le droit à l'eau¹⁵² en septembre 2006. En octobre 2006, le président Evo Morales de la Bolivie a proposé aux chefs d'Etat et de Gouvernement d'Amérique du Sud de conclure une convention sud-américaine sur l'eau¹⁵³. La déclaration ministérielle de Santa Cruz + 10 (décembre 2006) contient l'affirmation que les êtres humains « ont droit¹⁵⁴ à une vie saine et productive en harmonie avec la nature » et contient la reconnaissance que « l'accès à l'eau potable et à des services d'assainissement est indispensable à la santé et à la dignité des êtres humains ainsi qu'au développement durable », mais bien évidemment, elle ne contient aucune mention d'un droit à l'eau¹⁵⁵. Une nouvelle résolution de l'Organisation des États américains centrée sur le droit à l'eau est en préparation (2007).

Ce bref aperçu fait apparaître que l'eau est désormais considérée comme un bien indispensable pour l'homme et n'est pas un bien marchand comme les autres. Le droit à l'eau est de plus en plus reconnu comme un droit individuel sans nécessairement avoir le statut de droit fondamental. S'il ne figure dans aucun accord mondial en tant que

152. Lors de sa réunion de Putrajaya (Malaisie) en mai 2006, le Bureau de coordination du Mouvement des non alignés (116 pays en développement) réuni au niveau ministériel a adopté la déclaration suivante : *"The Ministers recalled what was agreed by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights in November 2002, recognised the importance of water as a vital and finite natural resource, which has an economic, social and environmental function, and acknowledged the right to water for all"*. Cette position figure aussi dans le document final du sommet des non alignés à La Havane.

153 La proposition du président Morales est : *"South American convention for human rights and access for all living beings to water. As a region privileged with 27 % of fresh water supplies in the world, we need to discuss and approve a South American Convention on Water that guarantees access to this vital resource to all living beings. We need to preserve water, in its different uses, from processes of privatizations and the market logic that are imposed in trade agreements. I am convinced that this South American treaty on Water would be a decisive step towards a Global Convention on Water"*.

154 *Derecho* en espagnol mais *entitlement* en anglais.

155 Première réunion interaméricaine des ministres et hauts fonctionnaires chargés du développement durable, 5 décembre 2006, Santa Cruz de la Sierra (Bolivie). Une déclaration de Santa Cruz + 10 a été adoptée selon laquelle les ministres décident : « De nous efforcer de rendre l'eau potable et les services d'assainissement de plus en plus accessibles à toutes les personnes relevant de la juridiction de chaque État membre, sur la base de la non-discrimination, du partenariat (*solidaridad*), et de la soutenabilité (*sostenibilidad*) environnementale ».

droit de l'homme, le droit à l'eau doit néanmoins être mis en œuvre compte tenu des dispositions de droit positif en vigueur concernant les droits des femmes et des enfants à l'eau potable. En outre, le droit à l'eau est considéré comme étant un droit de l'homme dans deux cadres régionaux et dans un nombre croissant d'Etats. Mais il existe toujours des Etats pour ne pas vouloir entendre parler du droit à l'eau alors qu'ils reconnaissent le droit à la nourriture.

Annexe 2. Le droit à l'eau dans les constitutions et textes associés

De nombreux pays ont inscrit le « droit à l'eau » dans leurs constitutions, soit de façon explicite, soit par référence aux services publics de base auxquels ont droit les citoyens ou qui doivent être assurés. Contrairement à certaines affirmations, l'Afrique du Sud n'est pas le seul pays qui reconnaisse le droit à l'eau comme un droit constitutionnel.

Afrique du Sud (1996).

Section 27(1)b: Everyone has the right to have access to ... sufficient food and water.

Section 27(2): The state must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realization of each of these rights.

Colombie (1991).

Art. 334 : El Estado, de manera especial, intervendrá para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. Art. 366 : Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de ... saneamiento ambiental y de agua potable.

125

Congo (République démocratique) (projet, 2006).

Art. 48 : Le droit à un logement décent, le droit d'accès à l'eau potable et à l'énergie électrique sont garantis. La loi fixe les modalités d'exercice de ces droits.

Équateur (1998).

Art. 23 : El Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:...El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental, educación, ...

Éthiopie (1998).

Art. 90: Every Ethiopian shall be entitled, within the limits of the country's resources, to ... clean water.

Espagne. Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (2006).

Art. 17 : Se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal. Los ciudadanos y ciudadanas valencianos tienen derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley.

Espagne. Estatuto de Autonomia de Aragon (projet, 2006).

Art. 19 : Los aragoneses tienen derecho a disponer del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades presentes y futuras, tanto para el consumo humano como para el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el reequilibrio territorial sostenible de Aragón.

Espagne. Nouveau statut d'autonomie de la Catalogne (2006).

Art. 27: Totes les persones tenen dret a gaudir dels recursos naturals en condicions d'igualtat, i tenen el deure de fer-ne un ús responsable i evitar-ne el malbaratament. (Toutes les personnes ont le droit de jouir des ressources naturelles dans des conditions d'égalité et elles ont le devoir d'en faire un usage responsable et d'éviter leur gaspillage).

Art 30.1: Totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat als serveis públics i als serveis econòmics d'interès general. Les administracions públiques han de fixar les condicions d'accés i els estàndards de qualitat d'aquests serveis, amb independència del règim de llur prestació.

(Toutes les personnes ont droit à l'accès dans des conditions d'égalité aux services publics et aux services économiques d'intérêt général. Les administrations publiques doivent fixer les conditions d'accès et les normes de qualité de ces services indépendamment du régime juridique de leur prestation).

Art.42 1: Els poders públics han de promoure polítiques públiques que fomentin la cohesió social i que garanteixin un sistema de serveis socials, de titularitat pública i concertada, adequat als indicadors econòmics i socials de Catalunya.

2. Els poders públics han de vetllar per la plena integració social, econòmica i laboral de les persones i dels col·lectius més necessitats de protecció, especialment dels que es troben en situació de pobresa i de risc d'exclusió social.

3. Els poders públics han de vetllar per la dignitat, la seguretat i la protecció integral de les persones, especialment de les més vulnerables.

(1. Les pouvoirs publics doivent promouvoir des politiques publiques qui organisent la cohésion sociale et qui garantissent un système des services sociaux, d'origine publique et concertée en adéquation avec les indicateurs économiques et sociaux de la Catalogne.

2. Les pouvoirs publics doivent veiller à la pleine intégration sociale, économique et professionnelle des personnes et des groupes qui ont le plus besoin de protection, particulièrement ceux qui se trouvent en situation de pauvreté et de risque d'exclusion sociale.

3. Les pouvoirs publics doivent veiller à la dignité, la sécurité et la protection de l'intégrité des personnes, particulièrement des plus vulnérables).

Gambie (1996).

Art. 216 (4): The State shall endeavour to facilitate equal access to clean and safe water.

Kenya (projet, 2006).

Art. 65: Every person has the right to water in adequate quantities and of satisfactory quality.

Art. 66: Every person has a right to a reasonable standard of sanitation.

Uganda (1995).

Art. 14: The State shall endeavour to fulfill the fundamental rights of all Ugandans to social justice and economic development and shall, in particular, ensure that... all Ugandans enjoy rights and opportunities and access to education, health services, clean and safe water, decent shelter, adequate clothing, food, security and pension and retirements benefits.

Panama (1999).

Art. 106: En materia de salud, corresponde primordialmente al Estado el desarrollo de las siguientes actividades :... Combatir las enfermedades transmisibles mediante el saneamiento ambiental, el desarrollo de la disponibilidad de agua potable.

Art. 114. Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana.

128

Philippines (1987).

Section 11: The State shall adopt an integrated and comprehensive approach to health development which shall endeavour to make essential goods, health and other social services available to all the people at affordable cost.

Uruguay (2004).

Art. 47 : L'accès à l'eau potable et l'accès à l'assainissement sont des droits humains fondamentaux.

Venezuela (1999).

Art. 82 : Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénicas, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y el Estado en todos sus ámbitos.

Art. 83. Todas las personas tienen derecho a la protección de la salud, así como el deber de participar activamente en su promoción y defensa, y el de cumplir con las medidas sanitarias y de saneamiento que establezca la ley, de conformidad con los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por la República.

Art. 178. Es de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios,..., en las siguientes áreas: 6. Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios

Zambie (1996).

Art. 112d: The State shall endeavour to provide clean and safe water for all persons, and take measures to constantly improve such facilities and amenities.

129

La Belgique a décidé en avril 2005 d'inscrire explicitement le droit à l'eau dans sa Constitution (« le droit à l'accès à l'eau potable en quantité et d'une qualité suffisante en tant que droit fondamental de l'être humain ») alors que ce droit est déjà inscrit dans ses lois et qu'il est déjà considéré par la jurisprudence comme étant protégé par la Constitution.

Le droit à l'eau peut aussi découler d'un droit fondamental reconnu constitutionnellement comme le droit à la vie (Inde, Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka,

Brésil, Afrique du Sud), le droit à la dignité, le droit à un environnement sain (Belgique, France, Grèce, Mexique et de nombreux autres pays), le droit à la jouissance des droits économiques et sociaux (Catalogne, Sénégal, Roumanie), le droit à un niveau de vie satisfaisant (Bénin, Togo) ou le droit à la santé.

Annexe 3. Le droit à l'eau dans le droit interne

En droit interne, le droit à l'eau peut résulter de lois qui font référence à l'accès à l'eau comme un « droit » ou qui obligent les pouvoirs publics à créer des services de base dans le secteur de l'eau et parfois leur en attribue le monopole. En France, les communes ont une compétence obligatoire pour l'assainissement collectif, mais pas en matière de distribution d'eau, domaine dans lequel elles sont autorisées et même encouragées à intervenir. Le droit à l'eau peut aussi dériver de la jurisprudence. Ainsi, les cours et tribunaux de l'Argentine, du Brésil, de l'Inde, de Madagascar reconnaissent le droit à l'eau.

Exemples de lois concernant l'accès à l'eau

On peut diviser les lois selon qu'elles mettent l'accent sur la création de services publics ou sur la reconnaissance de droits du citoyen.

a) Lois sur la création et l'accès aux services

Au Cameroun, la loi prescrit que l'État doit « faciliter l'accès à l'eau à tous » (loi du 14 avril 1998 portant régime de l'eau au Cameroun).

En Espagne, la loi prescrit une compétence obligatoire des municipalités pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement : « *los municipios, por si o asociados deberán prestar en todo caso los servicios siguientes: abastecimiento de agua potable, alcantarillado* » (loi 7/85 du 2 avril 1985, *Reguladora de las Bases del Régimen Local*, art. 26.1). La loi catalane sur les municipalités et les régimes locaux dispose que les municipalités doivent au minimum fournir la distribution d'eau à domicile et les égouts et que si cela s'avère trop difficile, les *comarques* (cantons) doivent les fournir à la place des municipalités (art. 64 et 65 de la loi 8/1987, DOGC, num. 832 du 27/4/1987).

En Finlande, le *Water Services Act* (N°119/2001) prescrit : *“When required due to the need of a relatively large number of inhabitants or health considerations or environmental protection, a municipality must make sure that appropriate measures are taken to establish a water supply plant to meet the need, to expand the area of operation or to otherwise secure the availability of sufficient water services”* (art. 6.2). Il précise également que : *“A municipality must develop the water supply and sewerage in its own territory in accordance with the development of communities so as to meet the objectives set out in this Act (« to ensure water services which provide a sufficient amount of impeccable household water with respect to health and otherwise as well as appropriate sewerage in terms of the protection of health and the environment”* (art. 5.1). *“Within the territory of a municipality, the areas of operation of water supply plants must cover areas where connecting the properties to the water pipes or sewers is necessary due to the quantity or type of settlement or business and leisure activities comparable with settlement in terms of water services”* (art. 7.1).

En France, les communes ont l'obligation de créer des systèmes d'assainissement collectif (compétence obligatoire).

A Madagascar, « le service universel de l'approvisionnement en eau potable est l'attribut du service public basé sur l'obligation de fourniture à tous les usagers d'une quantité minimum et d'un service minimum d'eau potable » (art. 37). « Il appartient à toute collectivité d'assurer l'évacuation des eaux de toutes natures qu'ils reçoivent dans des conditions qui respectent les objectifs fixés pour le maintien et l'amélioration de la qualité des milieux récepteurs » (art. 20). « Les systèmes tarifaires doivent comprendre des dispositions permettant l'accès au service universel de l'eau potable des consommateurs domestiques ayant les plus faibles revenus » (loi 98-029 du 20 janvier 1999 portant Code de l'eau, art. 54).

Au Niger, la loi dispose que « l'objectif premier de l'État est de mettre à la disposition de chacun de l'eau en quantité suffisante et de bonne qualité » (loi n° 93-014 du 2/3/1993).

Au Royaume-Uni (Irlande du Nord), le projet de loi “*The Water and Sewerage Services (Northern Ireland) Order 2006*” précise les obligations du distributeur et ce que l’usager peut attendre du distributeur :

Art. 91.(1) “*The domestic supply duty of a water undertaker in relation to any premises is a duty to provide to those premises such a supply of water as is sufficient for domestic purposes*”.

Art. 93.(1) “*A duty imposed on a water undertaker under Article 91 (a) to provide a supply of water to any premises; or (b) to maintain a connection between a water main and a service pipe by which such a supply is provided, shall be owed to the consumer.*”

(2) *Where a duty is owed by virtue of this Article to any person, any breach of that duty which causes that person to sustain loss or damage shall be actionable at the suit of that person; but, in any proceedings brought against a water undertaker in pursuance of this paragraph, it shall be a defence for the undertaker to show that it took all reasonable steps and exercised all due diligence to avoid the breach*”.

L’Irlande du Nord met en place un système d’aides pour rendre l’eau abordable pour tous.

133

En Suède, les municipalités sont tenues à organiser l’approvisionnement en eau et l’assainissement « pour protéger la santé de leur population urbaine » (*Public Water and Wastewater Plant Act* (1970, 244). Si les installations sont inadéquates pour les besoins de santé des résidents de la municipalité, le Tribunal administratif du comté peut ordonner aux municipalités de remplir leurs obligations sous peine d’amende. La Cour suprême administrative a obligé une municipalité à installer des équipements car ceux qui existaient étaient inadéquats (R 1968, 76). Un jugement similaire (R 1975, 12) visait l’équipement d’une zone urbaine.

b) Lois sur les droits des personnes aux services¹⁵⁶

En Afrique du Sud, « chacun a un droit d'accès aux services de base d'approvisionnement d'eau et d'assainissement ». Le *Water Services Act* de 1997 prescrit :

"The main objects of this Act are to provide for (a) the right of access to basic water supply and the right to basic sanitation necessary to secure sufficient water and an environment not harmful to human health or well-being" (art. 2).

"Right of access to basic water supply and basic sanitation.

- Everyone has a right of access to basic water supply and basic sanitation.

- Every water services institution must take reasonable measures to realize these rights.

- Every water services authority must, in its water services development plan provide for measures to realize these rights " (art. 3).

"Procedures for the limitation or discontinuation of water services must not result in a person being denied access to basic water services for non-payment, where that person proves, to the satisfaction of the relevant water services authority that he or she is unable to pay for basic services" (art. 4.3).

134

En Algérie, l'ancien Code de l'eau prévoyait que : « L'approvisionnement des populations en eau potable, en quantité suffisante pour les besoins domestiques et la satisfaction de l'hygiène, est un objectif permanent de l'État et un droit du citoyen » (Code du 16 juillet 1983, art. 9). La nouvelle loi vise à assurer : « l'approvisionnement en eau à travers la mobilisation et la distribution d'eau en quantité suffisante et en qualité requise, pour satisfaire en priorité les besoins de la population et de l'abreuvement du cheptel et pour couvrir la demande de l'agriculture, de l'industrie et des autres activités

156. Le droit à l'eau figure aussi dans plusieurs projets de lois sur l'eau en cours de discussion (par exemple, Costa Rica et Guatemala).

économiques et sociales utilisatrices d'eau ; la préservation de la salubrité publique et la protection des ressources en eau et des milieux aquatiques contre les risques de pollution à travers la collecte et l'épuration des eaux usées domestiques et industrielles ainsi que des eaux pluviales et de ruissellement dans les zones urbaines » (art. 2). « Les principes sur lesquels se fondent l'utilisation, la gestion et le développement durable des ressources en eau sont :

- le droit d'accès à l'eau et à l'assainissement pour satisfaire les besoins fondamentaux de la population dans le respect de l'équité et des règles fixées par la présente loi, en matière de services publics de l'eau et de l'assainissement ;
- le droit d'utilisation des ressources en eau, dévolu à toute personne physique ou morale de droit public ou privé, dans les limites de l'intérêt général et dans le respect des obligations fixées par la présente loi et les textes réglementaires pris pour son application » (art. 3 de la loi n° 05-12 du 4 août 2005 relative à l'eau) ».

En Argentine, dans une loi du 28 février 2007 fixant le cadre réglementaire pour les services de l'eau de Buenos-Aires (n° 26.221), il est rappelé *“El carácter de Derecho Humano de acceso al agua que se contempló en el Decreto N° 303/06”* et il est précisé que : *“Todas las personas físicas o jurídicas que habiten o estén establecidas en el ámbito descripto en el Artículo 3° tienen derecho a la provisión de agua potable y desagües cloacales de acuerdo con las reglas establecidas en el presente Marco Regulatorio”* (art. 58). En outre, il existe un tarif social : *“El Régimen Tarifario debe contemplar la implementación de una tarifa social que permita contar con los servicios de agua potable y saneamiento a sectores económicos de bajos recursos”*. (Art. 76).

En Arménie, le Code de l'eau (art. 7) fixe l'objectif : *“Ensuring water supply to the population and economy in necessary quantity and quality by regulated tariffs ”*. Concernant la qualité de l'eau, il est prévu que : *“The inhabitants of the cities and other*

dwellings are provided with the essential quantity of drinking water for domestic and hygienic needs in accordance with the hygienic norms" (art. 16) (loi "On the Provision of the Sanitary- Epidemic Security of the Population of Republic of Armenia").

En Belgique, les trois régions ont chacune adopté des lois sur l'accès à l'eau.

La Région flamande a adopté en 1996 un décret qui stipule que : « Chaque abonné a droit à une fourniture minimale et ininterrompue d'électricité, de gaz et d'eau à des fins d'utilisation ménagère afin de pouvoir mener une vie d'homme suivant le niveau de vie en vigueur. » (Décret du 20 décembre 1996 de la Région flamande).

La Région wallonne a adopté en 1999 un décret qui stipule que : « Toute personne a droit de disposer d'une eau potable de qualité et en quantité suffisantes pour son alimentation, ses besoins domestiques et sa santé »¹⁵⁷ (Décret du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau et instituant une entreprise publique de gestion de l'eau).

La Région Bruxelles-capitale a adopté en 1994 une ordonnance qui « garantit à toute personne le droit à la distribution d'eau potable pour sa consommation domestique » (Ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire).

Au Brésil, « *O regime de outorga de direito de uso de recurso hidricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo o qualitativo dos usos da agua o efetivo exercicio dos direitos de acesso a agua* ». (Le régime d'allocation des droits d'usage des ressources hydriques a pour objectif d'assurer le contrôle quantitatif et qualitatif

157. La notion de pérennité de la ressource apparaît dans le Code de l'eau wallon. L'art. 1.3 du Décret du 27 mai 2004 relatif au Livre II du Code de l'environnement constituant le Code de l'eau stipule que : « Toute personne a le droit de disposer d'une eau potable de qualité et en quantité suffisante pour son alimentation, ses besoins domestiques et sa santé. Les prélèvements d'eau et les rejets d'eaux usées qui sont effectués pour l'exercice de ce droit ne peuvent mettre en danger les fonctions naturelles et la pérennité de la ressource ».

de l'usage de l'eau et l'exercice effectif du droit d'accès à l'eau) (art. 11, loi 9.433 /97 du 8 janvier 1997).

Au Burkina Faso, « la loi reconnaît à chacun le droit de disposer de l'eau correspondant à ses besoins et aux exigences élémentaires de sa vie et de sa dignité » (art. 2, loi du 8 février 2001 relative à la gestion de l'eau).

Aux États-Unis, un système des tarifs sociaux de l'eau (*Lifeline Tariff*) est mis en place. Ainsi, en Californie, le *Public Utility Code* stipule à son article 739.8 (effective January 1, 1993) que : “Access to an adequate supply of healthful water is a basic necessity of human life, and shall be made available to all residents of California at an affordable cost”.

En France, le droit à l'eau figure en tant qu'article 1 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques : « Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, 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 » (art. 210-1 du Code de l'environnement). Par ailleurs, « Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour accéder ou pour préserver son accès à une fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques » (art. L 115-3 du Code de l'action sociale et de la famille).

En Indonésie, “*The State guarantees everyone's right to obtain water for their minimum daily basic needs in order to achieve a healthy, clean, and productive life*” » (Art. 5. Law number 7 of 2004 concerning water resources).

En Mauritanie, « L'usage de l'eau constitue un droit reconnu à tous, dans le cadre des lois et règlements en vigueur. La politique de l'État vise à garantir l'accès des

populations à l'eau potable » (art. 2). « Les ressources en eau sont allouées en priorité à l'alimentation en eau des populations » (art. 5) (loi n° 2005-030 portant Code de l'eau).

Au Nicaragua, « *El acceso al agua constituye un derecho ciudadano y humano, inviolable e irrenunciable. El Estado garantizara y facilitara el adecuado suministro del agua potable y a precios justos y populares a todos y cada uno de los nicaragüenses* » (art. 1 de la loi n° 440 du Nicaragua sur la suspension des concessions d'usage de l'eau (11/08/2003)).

Au Portugal, « *a gestao da agua deve observar os seguintes principios : a) Principio do valor social da agua, que consagra o acesso universal a agua para as necessidades humanas basicas, a custo socialmente aceitavel e sem constituir factor de discriminacao ou exclusao* » (La gestion de l'eau doit observer le principe de la valeur sociale de l'eau que consacre l'accès universel à l'eau pour les nécessités de base de l'homme à un coût socialement acceptable qui ne constitue pas un facteur de discrimination ou d'exclusion, art. 3.1.a de la loi 58-2005 du 29 décembre 2005 concernant la loi de l'eau).

En Ukraine, "*Citizens shall have the following rights to: ...drinking water*" (art. 4), "*Bodies of executive power, bodies of local self-governments shall ensure that inhabitants of cities and other populated localities are provided with drinking water of quality and quantities complying with the requirements of sanitary regulations and State standards*". (Art. 18 de la Loi sur la sécurité sanitaire, 1994). "*The State guarantees the protection of the consumer's right to drinking water by providing everybody with drinking water of normative quality and scientifically-based water supply norms dependent on place and conditions of living*" (art. 7, Law on Drinking Water and Drinking Water Supply).

Au Venezuela, « *Los principios que rigen la prestación de los servicios públicos regulados en esta Ley son los siguientes: b) El acceso de todos los ciudadanos a la provisión de los servicios de Agua Potable y de Saneamiento; c) El equilibrio entre la*

protección de los derechos y obligaciones de los suscriptores y la de los prestadores de servicios » ; (art. 3, Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento, diciembre de 2001).

Le droit d'accès aux biens et services essentiels à un prix abordable a été inscrit dans les lois de divers pays. En Russie, la loi exige que chaque service municipal (eau, chaleur, électricité, enlèvement des déchets) soit « abordable pour les usagers » et demande au régulateur au niveau municipal « d'utiliser des critères fixés en fonction des conditions locales pour déterminer ce qui est abordable » (loi fédérale, 2004). Des tarifs spéciaux sont consentis aux plus démunis dans plusieurs pays européens¹⁵⁸. En France, il n'est pas permis de couper l'alimentation en eau en hiver pour des ménages démunis et dans d'autres pays, l'interdiction des coupures est valable toute l'année (Royaume-Uni, Autriche, Belgique -Flandre, Suisse, etc.). Au Mali, le Code de l'eau de 2002 stipule que « les tarifs des volumes d'eau consommés par les consommateurs domestiques doivent obligatoirement comprendre une tranche sociale à tarif préférentiel dont le niveau en m³ ne peut être supérieur à un seuil fixé par directive de la Commission de régulation. Les consommations au-delà de cette tranche sociale peuvent être facturées selon des tarifs progressifs par tranches, compatibles avec la capacité de paiement des usagers, la structure des consommations et la viabilité financière de l'exploitation » (art. 54).

c) Droit communautaire

Le droit communautaire fixe les paramètres de qualité de l'eau de boisson et les exigences minimales à satisfaire en termes de collecte des eaux usées et de leur

158. Les plus pauvres bénéficient d'un tarif réduit notamment dans les pays européens suivants : Bulgarie, Espagne, Belgique (Flandre), Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni. Dans certains pays, on tient compte de l'état de santé (maladies nécessitant beaucoup d'eau en Angleterre) ou de la taille de la famille (Belgique, Espagne, Grèce, Luxembourg, Malte, Royaume-Uni). Des fonds sociaux de l'eau existent en Angleterre, Belgique, France et Hongrie. Dans de nombreux pays, les usages domestiques bénéficient d'une tarification inférieure à celle pour les autres usages (subvention croisée à charge de l'industrie). Il s'agit notamment des nouveaux États indépendants en Europe.

traitement. Les États membres doivent mettre en œuvre les directives et peuvent être condamnés par la Cour de Justice pour manquement. Les lois de transposition en droit interne ouvrent normalement des voies de recours pour les individus si les pouvoirs publics ne satisfont pas aux exigences du droit communautaire, ce qui est assez fréquent en matière de qualité de l'eau ou de l'assainissement.

Par ailleurs, le droit communautaire autorise la prise en compte des aspects sociaux dans la tarification et tend à réduire les subventions encore nombreuses dans ce secteur. Selon l'article 36 de la Charte européenne des droits fondamentaux, « L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union ». Ce texte autorise les péréquations dans les tarifs de l'eau et la poursuite de politiques favorisant l'accès de tous à l'eau¹⁵⁹. Le droit communautaire en matière de télécommunications ou d'électricité prend déjà en compte le caractère abordable des prix dans la tarification.

140

Au Québec (Canada), le droit à l'eau apparaît dans des textes non législatifs. La politique nationale de l'eau du Québec (2002) contient le principe selon lequel « chaque citoyen doit pouvoir bénéficier, à un coût abordable, d'un accès à une eau potable de qualité ». Le gouvernement du Québec a déclaré : « le gouvernement entend disposer des outils nécessaires, en cas de conflit, afin de faire prévaloir sur d'autres usages le droit essentiel des individus d'avoir accès à l'eau pour répondre à leurs besoins fondamentaux ». De même, « la ville de Montréal s'engage à : fournir aux citoyennes et aux citoyens de la ville l'accès à une eau potable de qualité et en quantité suffisante ; s'assurer qu'aucune citoyenne et aucun citoyen ne sera privé d'accès à l'eau potable

159. Selon la résolution du Conseil « développement » sur la gestion de l'eau du 30 mai 2002 : *"Pricing of water services should ensure financial sustainability. However, meeting the basic needs of poor and vulnerable groups requires the design of appropriate tariff structures and collection systems"*.

pour des motifs d'ordre économique » (art. 18 de la Charte montréalaise des droits et responsabilités adoptée par le conseil municipal de la ville de Montréal le 20 juin 2005).

Au Canada, 183 municipalités dont Halifax, Montréal, Ottawa, Québec, Toronto et Victoria se sont prononcées pour la reconnaissance du droit à l'eau comme un droit fondamental. Selon le ministère des Affaires indiennes du gouvernement fédéral, « Une eau propre et salubre est un besoin essentiel de la vie, et toutes les personnes qui vivent au Canada y ont droit ». Ce droit à l'eau ne peut manifestement pas être circonscrit aux seuls peuples premiers du Canada.

Annexe 4. Le droit à des biens et services essentiels en droit français

Le droit français a reconnu explicitement plusieurs droits relatifs au droit à un niveau de vie suffisant inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il existe une forte aspiration à augmenter les domaines couverts par ce type d'action de cohésion sociale et territoriale.

a) Logement

Le droit au logement est un droit fondamental même si sa mise en œuvre pose encore de sérieux problèmes. La loi n° 82-526 du 22 juin 1982 (loi « Quilliot ») proclame que « Le droit à l'habitat est un droit fondamental » et la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs (loi « Mermaz ») dispose que « Le droit au logement est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent ». La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 (loi « Besson ») définit les moyens de sa mise en œuvre : « Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant et s'y maintenir... » La loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 reprend la même idée en la généralisant : « La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines ... du logement... ».

143

Le Conseil constitutionnel a considéré que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle »¹⁶⁰. Il

160. Avis du Conseil constitutionnel sur la loi n° 97-75 du 19 janvier 1995 sur la diversité de l'habitat (J.O., 21/01/1995).

considère que le droit au logement découle du préambule de la Constitution de 1946. Le raisonnement suivi est donné ci-après. Il serait transposable à l'accès des personnes défavorisées à l'eau potable.

« 21. Considérant, d'une part, qu'aux termes des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 :

« La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence » ;

qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle.

23. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions qu'il incombe au législateur de définir les compétences de l'État et des collectivités territoriales afin de mettre en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle fixé par les dixième et onzième alinéas du préambule de 1946 ; qu'il lui appartient toutefois de prévenir, par des dispositions appropriées, des ruptures caractérisées d'égalité dans les possibilités d'accès des personnes défavorisées à un logement décent.

27. Considérant qu'en adoptant les dispositions précitées, le législateur n'a pas méconnu l'objectif de valeur constitutionnelle résultant des dixième et onzième alinéas du préambule de 1946 et a défini des conditions suffisantes pour prévenir des ruptures caractérisées d'égalité dans les possibilités d'accès des personnes défavorisées à un logement décent ».

Le droit au logement est devenu un droit juridiquement opposable avec l'adoption de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable qui a modifié le Code de la construction en insérant l'article :

Art. L. 300-1. « Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1^{er} de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 ».

b) Électricité

Le droit à l'électricité a été introduit en droit français par la loi n° 2000-108 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité qui stipule que « Le service public de l'électricité... concourt à la cohésion sociale, en assurant le droit à l'électricité pour tous »¹⁶¹. Un décret publié en 2004 a fixé les caractéristiques du tarif social de l'électricité¹⁶². Plus de 500 000 ménages en bénéficiaient déjà fin 2005 et le chiffre de 700 000 à 1 000 000 de bénéficiaires devrait être atteint fin 2006.

145

Les dépenses d'EDF en 2007¹⁶³, pour raisons sociales, sont les suivantes :

161. Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. Art. 4.1. « Les tarifs aux usagers domestiques tiennent compte, pour les usagers dont les revenus sont au regard de la composition familiale inférieurs à un plafond, du caractère indispensable de l'électricité en instaurant pour une première tranche de leur consommation une tarification spéciale « produit de première nécessité ».

162. Décret n° 2004-325 du 8 avril 2004 relatif à la tarification spéciale de l'électricité comme produit de première nécessité, J.O. n° 86, 10 avril 2004. Modifié par le décret n° 2006-924 du 26 juillet 2006.

163. CRE. annexe 1 (www.cre.fr/imgAdmin/1170145947246.pdf), 2006.

- charges dues au tarif social (TPN) (52 M€),
- perte de recettes dues au TPN : 34 M€ (600 000 clients bénéficiant d'une ristourne moyenne de 57 € sur leurs factures d'électricité),
- surcoût de gestion : 7 M€ (notamment pour informer les bénéficiaires potentiels de l'existence du TPN),
- pertes de recettes dues aux réductions sur frais divers liés aux impayés : 11 M€ (par exemple, abattement de 80 % sur les frais de déplacement pour impayé : 68 € et gratuité de la mise en service : 36 €),
- les charges dues aux dispositifs institués en faveur des personnes en situation de précarité,
- la contribution de EDF au fonds de solidarité pour le logement : 20 M€ (pour la prise en charge des impayés du volet énergie des FSL),
- les surcoûts de gestion de la clientèle démunie (évaluée à 300 000 clients) : 57,6 M€ (la partie principale est la pose et la dépose de systèmes de limitation de fourniture d'électricité concernant 195 000 clients au service maintien de l'énergie de 3 kW et 125 000 clients au service minimum de 1 kW).

La contribution au service public de l'électricité (CSPE) payée par tous les clients permet de prendre en charge 52 M€ au titre du tarif TPN et une compensation forfaitaire de 20 % des charges dues au titre du tarif de première nécessité, soit 10,4 M€. La contribution nette de EDF pour la cohésion sociale est donc de $52 + 20 + 57,6 - 52 - 10,4 = 67,2$ M€. Les clients contribuent 62,4 M€ au titre de la solidarité (sur un total de contributions au service public de l'électricité de 1419 M€). Par contre, les clients démunis bénéficient d'une réduction des dépenses d'électricité de 34 M€ au titre du tarif TPN (57 € par ménage bénéficiaire) et de 29,5 M€ au titre des aides pour le paiement des dettes (perçues par EDF) (98 € par ménage aidé). Ce transfert implique des frais administratifs importants : $7 + 11 + 57,6 = 75,6$ M€.

c) Gaz

La loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie institue un tarif social pour le gaz naturel. L'art. 14 confère à chaque client domestique, dont les revenus sont inférieurs à un plafond variable selon la composition du foyer, le droit d'obtenir de leur fournisseur, une « tarification spéciale de solidarité » pour une part de leur consommation de gaz naturel¹⁶⁴.

Pour la mise en œuvre de cette disposition, chaque organisme d'assurance maladie constitue un fichier regroupant les ayants-droit potentiels (les personnes qui bénéficient du tarif spécial » produit de première nécessité » pour l'électricité). Ces fichiers sont transmis aux distributeurs de gaz ou, le cas échéant, à un organisme désigné à cet effet par les distributeurs, afin de leur permettre de notifier aux intéressés leurs droits à la tarification spéciale. Le consommateur relevant de ce dispositif est notifié de ses droits par son distributeur ou tout organisme désigné à cet effet par son distributeur.

Un tel dispositif de service public nécessite, comme pour l'électricité, un système de compensation adapté. Ce système est mis en place et repose sur le principe de la répartition entre tous les fournisseurs de gaz naturel des charges qui résultent des missions de service public qui leur incombent au titre de cette tarification spéciale de solidarité. Ce dispositif institue un prélèvement sur les fournisseurs de gaz naturel. Il repose sur un mécanisme de déclaration des kilowatt/heures vendus aux consommateurs finals. Il est géré par la Caisse des dépôts et consignations, qui reverse ensuite aux opérateurs supportant les charges le produit de cette contribution. Par souci de simplicité dans la mise en œuvre de ce système, seuls les écarts entre

164. Les clients domestiques ayant droit à la tarification spéciale "produit de première nécessité" mentionnée à l'article 4 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 précitée bénéficient également, à leur demande, pour une part de leur consommation, d'un tarif spécial de solidarité applicable à la fourniture de gaz naturel et aux services qui lui sont liés. Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application, en particulier pour les clients domestiques résidant dans un immeuble d'habitation chauffé collectivement.

les contributions dues par les fournisseurs et le montant des charges de service public sont prélevés ou reversés aux opérateurs, selon les cas.

d) Air

La loi « Lepage » (loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie) a introduit le « droit à un air qui ne nuise pas à la santé ». Selon son art. 1, « L'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les personnes privées concourent, chacun dans le domaine de sa compétence et dans les limites de sa responsabilité, à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé. Cette action d'intérêt général consiste à prévenir, à surveiller, à réduire ou à supprimer les pollutions atmosphériques, à préserver la qualité de l'air et, à ces fins, à économiser et à utiliser rationnellement l'énergie ».

e) Postes et téléphone

Ces deux services d'intérêt général doivent remplir de nombreuses missions de service public. En particulier, « Le service universel postal concourt à la cohésion sociale et au développement équilibré du territoire. Il est offert à des « prix abordables pour tous les utilisateurs » (Code des postes et des communications électroniques, art. L 1).

De même pour le téléphone, « Le service universel des télécommunications fournit à tous : ... un service téléphonique de qualité à un prix abordable » (art. L 35-1). Plus de 700 000 abonnés bénéficient d'un tarif social pour le téléphone.

f) Eau potable

Le droit français comporte déjà plusieurs dispositions visant à la mise en œuvre du droit à l'eau¹⁶⁵ (voir encadré 6).

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

La principale disposition en vigueur est celle qui crée le « droit à une aide » pour l'eau. Selon l'art. L 115-3 du Code de l'action sociale et de la famille : « Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour accéder ou pour préserver son accès à une fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques. Le maintien de la fourniture d'énergie et d'eau est garanti en cas de non-paiement des factures jusqu'à l'intervention du dispositif prévu à l'art. L 261-4 ».

La mise en œuvre du droit à l'eau inscrit dans la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (encadré 6) permettra de rendre plus effectif un tel droit à une aide. En février 2007, l'interdiction des coupures d'eau a été étendue à l'année entière pour les personnes bénéficiant du fonds de solidarité pour le logement.

g) Autres domaines

Des dispositions particulières concernent l'accès de tous aux biens et services essentiels suivants :

- nourriture,
- chauffage urbain, chauffage individuel,
- transports publics, transports individuels,
- collecte des ordures ménagères,
- soins de santé, hôpitaux, vaccinations,
- cimetières,
- éducation,
- télécommunications (mobile et internet ADSL),
- radio et télévision,
- service d'incendie et de secours, etc.

Elles visent à ce que chacun ait accès à ces services au nom de la cohésion sociale et territoriale.

Annexe 5. L'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous

Document présenté par le Partenariat français au IV^e Forum mondial de l'eau, Mexico, Mars 2006.

Pour faire de l'accès à l'eau et à l'assainissement un droit effectif, deux priorités :

- identifier les devoirs de l'autorité locale responsable,
- partager les coûts de manière solidaire afin que les prix soient abordables pour tous.

La mise en œuvre de ce droit effectif s'appuie sur :

- des autorités locales organisatrices du service respectueuses de leurs devoirs envers l'ensemble des acteurs et des citoyens-usagers, à travers les règles légales, contrats et autres engagements auxquelles elles souscrivent ;
- la consultation et la participation des usagers à la prise de décision ;
- des solutions solidaires de partage des coûts entre tous grâce à la mutualisation des moyens, des tarifications équitables et des redevances de solidarité ;
- les initiatives locales et, en particulier, la participation du secteur privé local pour fournir un niveau de service correspondant à la demande des usagers.

151

L'accès à l'eau

Pour être accessible à tous, en particulier aux plus pauvres, un service public solidaire et responsable :

- met en place une gestion efficace,
- catalyse les initiatives locales,
- recueille la contribution de chacun au coût du service,
- pratique des prix abordables.

Le droit à l'eau : une responsabilité des autorités locales, un acte de solidarité entre citoyens

Pour que le droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement, le « droit à l'eau », soit effectif, les usagers et les autorités locales ont des droits à exercer et des devoirs à respecter.

Pour les usagers

- Disposer d'eau potable en quantité suffisante pour satisfaire les besoins essentiels,
- bénéficier d'installations sanitaires acceptables, accessibles, sûres et abordables et agir pour la protection de la ressource,
- contribuer au coût du service de l'eau et aux actions de solidarité pour l'eau (villes/campagnes, riches/pauvres, aide aux personnes vulnérables),
- être informés de façon transparente et être consultés.

Pour les autorités locales

- Intégrer le droit à l'eau dans la législation interne et veiller à en garantir le respect,
- organiser les services de l'eau au niveau territorial le plus approprié,
- identifier les responsabilités des différents acteurs et assurer leur participation au sein de structures pérennes qui garantissent la qualité et la quantité du service,
- préciser les sources de financement des services de l'eau, y compris les subventions directes et croisées,
- adopter et mettre en œuvre un plan d'actions prioritaires et d'investissements dans le secteur de l'eau,
- exercer un contrôle effectif sur la gestion des services de l'eau et veiller au bon accomplissement des missions de service public,
- recenser les personnes qui n'ont pas accès et identifier leurs besoins.

Utilité de la reconnaissance du droit à l'eau : la nécessaire solidarité

Le droit à l'eau est un droit économique et social et non pas un droit civil ou politique. Ainsi, le droit d'accès à l'eau n'implique pas la gratuité du service mais il nécessite d'organiser la solidarité entre les utilisateurs d'une façon qui permette à tous de bénéficier simultanément d'un accès.

Source : www.eau-international-france.fr/mexico

Annexe 6. La position officielle du Gouvernement du Royaume-Uni sur le droit à l'eau

The Human Right to Water

I. Introduction

This paper sets out the UK government's position on the human right to water, and how it can help to improve access to water in developing countries.

II. Is there a human right to water in international law?

3. Yes. The right to water is an element of “the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family” (Article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights or ICESCR). The UK considers that the right to water entitles everyone to a sufficient amount of reasonably affordable and accessible water necessary for survival, i.e. drinking, cooking and personal hygiene.
4. As with other rights set out in the ICESCR, the right to an adequate standard of living are to be achieved progressively by states, within their available resources. The right to water is not a free-standing right or a right in customary international law. Nor is it derived from other rights such as the right to life. The right does not include water for industry, recreation or transport.
5. The United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights' General Comment No. 15, contains some useful guidance for governments on how to meet their obligations. The UK does not accept the General Comment in its entirety but we regard it as an important contribution to the debate about what having a right to water means.

III. How does the UK government interpret the human right to water?

6. When we refer to the « the human right to water » or (for convenience) to « the right to water », we refer to it as an element of the right to an adequate standard of living in the ICESCR, as set out in section II. The right to water entitles everyone to sufficient, affordable, safe water for drinking, cooking and personal hygiene.
7. Water is a finite natural resource and essential for life. Water is required for many different purposes. The right to water means that priority in allocation must be given to water for drinking, cooking and personal hygiene needs. States must have regard to sustainability and for the need for the right to be realised by present and future generations.
8. It is up to each state to decide which measures are required to fulfil its obligations. However, states have a duty to take whatever steps they can to ensure that everyone enjoys the right to water, without discrimination. States must also monitor their progress in realising this right.
9. Whilst states have overall responsibility for ensuring realisation of the right to water, the manner in which services are provided, managed or regulated will be determined by each individual state. The right does not prescribe any particular model or role for public and private sectors or for civil society, and non state providers may be central to realising the right.
10. Water has to be accessible to everyone without discrimination.

Accessible means reasonably physically and economically accessible.

Economic accessibility means that water has to be reasonably affordable to consumers who pay for it delivered to their house or to a hand-pump or tapstand that they use. However, sustainable services must be based on a principle of cost recovery and people's ability to pay or contribute labour.

Delivering safe water costs money but at the same time the needs of the poorest and most vulnerable must be reasonably accommodated within the systems and structures adopted by governments.

11. Since the right to water applies to everyone, states should give special attention to those individuals and groups who have traditionally faced difficulties in exercising this right. This is likely to mean that states:

- (i) must seek to increase service delivery beyond those reached by existing networks;
- (ii) cannot ignore more remote communities and must seek to address lagging regions and neglected rural communities;
- (iii) must seek to ensure that those without tenure have access to water services on an equal basis to those with tenure;
- (iv) must seek to protect the poorest and most vulnerable from exclusion through social, cultural, traditional, or other practices.

Publications de l'Académie de l'Eau

disponibles sur le site :

www.academie-eau.org

La charte sociale de l'eau

Le droit à l'eau

La solidarité pour l'eau potable

De l'eau pour tous

159

The cost of meeting the Johannesburg targets for drinking water

Propositions pour de nouvelles règles juridiques dans le domaine de l'eau et de l'assainissement

De l'eau saine pour les plus pauvres

Pour un droit effectif à l'eau potable

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

Le droit à l'eau en Afrique et en Europe

Le droit à l'eau dans les législations nationales

The right to water in national legislations

Le droit à l'eau, un droit pour tous les citoyens

The right to water, a right for all citizens

El derecho al agua, un derecho para todos los ciudadanos

The right to water at the 4th World Water Forum

L'aide pour faciliter l'accès à l'eau des plus démunis en France

Rights and duties associated with the right to water

Publications

Les titres de la collection Notes et Documents
sont disponibles sur le site Internet de l'AFD

*All volumes of the Notes and Documents
series are available on line at:*

www.afd.fr, Publications

- N° 1 :** Compétitivité et mise à niveau des entreprises (2003)
- N° 2 :** Multinationales et développement : le rôle des politiques nationales (2003)
- N° 3 :** Lutte contre l'effet de serre : enjeux et débats (2003)
- N° 4 :** Comment financer durablement les aires protégées à Madagascar ? (2003)
- N° 5 :** Agriculture et commerce : quels enjeux pour l'aide au développement ? (2003)
- N° 6 :** Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats (2004)
- N° 7 :** Qui mérite l'aide ? Égalité des chances *versus* sélectivité (2004)
- N° 8 :** Le Cambodge : de l'ère des quotas textiles au libre-échange (2004)
Life after Quotas: A Case Study of the Cambodian Textile Industry (2005)
- N° 9 :** La Turquie : panorama et répartition régionale du secteur productif (2004)
Turkey: Overview of the Economic Productive Sector and Regional Spread of the SMEs

- N° 10 :** *Poverty, Inequality and Growth, Proceedings of the AFD-EUDN Conference 2003* (2004)
- N° 11 :** *Foreign Direct Investment in Developing Countries: Leveraging the Role of Multinationals* (2004)
- N° 12 :** Libre-échange euro-méditerranéen : premier bilan au Maroc et en Tunisie (2005)
- N° 13 :** Les Mécanismes de financement de la formation professionnelle : une comparaison Europe – Afrique (2005)
Financing Vocational Training: a Europe-Africa Comparison (2005)
- N° 14 :** Les Mécanismes de la formation professionnelle : Algérie, Maroc, Tunisie, Sénégal (2005)
- N° 15 :** Les Mécanismes de la formation professionnelle : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni (2005)
- N° 16 :** Le Textile-habillement tunisien et le défi de la libéralisation : quel rôle pour l'investissement direct étranger ? (2005)
- N° 17 :** Poulina, un management tunisien (2005)
- N° 18 :** Les programmes de mise à niveau des entreprises : Tunisie, Maroc, Sénégal (2005)
- N° 19 :** Analyser l'impact d'un projet de microfinance : l'exemple d'AdéFI à Madagascar (2005)
- N° 20 :** Précis de réglementation de la microfinance, tome I (2005)
- N° 21 :** Précis de réglementation de la microfinance, tome II (2005)
- N° 22 :** *Development Aid: Why and How? Towards Strategies for Effectiveness* (2005)

- N° 23 :** Libéralisation des services de télécommunication au Maghreb : transition institutionnelle et performances (2005)
- N° 24 :** Financer les investissements des villes des pays en développement (2005)
Financing Municipal Investments in Developing Countries (2006)
- N° 25 :** Les exportations de services de santé des pays en développement : le cas tunisien (2005)
- N° 26 :** La micro-assurance de santé dans les pays à faible revenu (2005)
- N° 27 :** Le droit à l'eau dans les législations nationales (2006)
The Right to Water in National Legislations (2006)
- N° 28 :** Croissance et réformes dans les pays arabes méditerranéens (2006)
Growth and Reforms in Mediterranean Arab Countries (2007)
- N° 29 :** *Financing Development: what are the Challenges in Expanding Aid Flows?* (2006)
- N° 30 :** Amartya Sen : un économiste du développement ? (2006)
- N° 31 :** Inégalités et équité en Afrique (2006)
Inequalities and Equity in Africa (2007)
- N° 32 :** La croissance pro-pauvres au Mali (2007)
- N° 33 :** La formation professionnelle en secteur informel (2007)
Vocational Training in the Informal Sector (forthcoming)

Qu'est-ce que l'AFD ?

L'Agence Française de Développement (AFD) est l'un des piliers du système français d'aide publique au développement (APD), conjointement avec le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances (Trésor). Depuis sa création en 1941, elle contribue au développement de plus de 80 pays ainsi qu'à la promotion des territoires français d'outremer. En tant qu'institution financière, l'AFD soutient des projets économiques, sociaux et environnementaux, grâce à un choix d'instruments allant de la subvention au prêt concessionnel ou aux conditions du marché. Son champ d'intervention couvre les projets productifs dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie et des services, publics ou privés ; des infrastructures ; du développement urbain ; de l'éducation ; de la santé et de l'environnement.

© Agence Française de Développement - 2007
5, rue Roland Barthes - 75598 Paris cedex 12
Tél. : 33 (1) 53 44 31 31 - Fax : 33 (1) 44 53 99 39 - www.afd.fr

Création et réalisation : Vif Argent Communication - 92300 - Levallois-Perret

Imprimé en France par Ferréol (Lyon) - Juin 2007
Dépôt légal : 3^e trimestre 2007