

Union européenne

Révision de la Directive eau potable: pour un accès à l'eau pour tou.tes

Cette note, rédigée par Henri Smets (Association pour le développement de l'économie et du droit de l'environnement et membre de l'Académie de l'Eau), présente un aperçu des obligations auxquelles la France a souscrit concernant les aspects sociaux de l'accès à l'eau pour tous dans l'UE. Leur mise en œuvre nécessitera l'adoption de nouvelles dispositions législatives en droit interne et des financements supplémentaires.

LES DROITS SOCIAUX RELATIFS À L'ACCÈS À L'EAU

Lors du Sommet social de Göteborg (novembre 2017), le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont proclamé solennellement le « Socle européen des droits sociaux » dans le but de conférer aux citoyens de l'Union européenne des droits nouveaux. Parmi les principes adoptés figure celui de l'accès aux services essentiels selon lequel « Toute personne a le droit d'accéder à des services essentiels de qualité, y compris l'eau, les services d'assainissement, l'énergie, les transports, les services financiers et les communications numériques. Des mesures visant à faciliter l'accès à ces services **doivent** être prévues pour les personnes qui sont dans le besoin ». On notera l'obligation explicite d'agir en faveur des personnes dans le besoin.

Le droit d'accès à l'eau et à l'assainissement est ainsi reconnu officiellement au niveau européen. Cette reconnaissance est conforme avec la cible 6.1 des Objectifs du développement durable à savoir : « D'ici à 2030, assurer l'accès universel et équitable à l'eau potable, à un coût abordable ».

UNE NOUVELLE DIRECTIVE EN FAVEUR DE L'EAU POUR TOUS

En décembre 2020, l'Union Européenne a publié une Directive^[1] qui vise notamment « à améliorer l'accès aux eaux destinée à la consommation humaine » et qui contient l'obligation pour les Etats membres de mettre en œuvre le principe de l'accès à l'eau potable **pour tous**. Cette Directive stipule en effet que « Les Etats prennent les mesures nécessaires pour améliorer ou préserver l'accès de **tous** aux eaux destinées à la consommation humaine, en particulier des groupes vulnérables et marginalisés tels qu'ils sont définis par les Etats membres ».

Les obligations auxquelles ont souscrit les Etats Membres dans le cadre de cette Directive (article 16) sont importantes mais limitées. La Directive concerne tous les usagers dans l'UE (« tous ») mais ne se donne pas pour objectif de garantir l'accès à l'eau de tous (« universalité ») et ne précise pas de date limite pour parvenir au but de l'eau pour tous. De plus, la Directive ne traite pas de l'équité dans la tarification, ni du caractère abordable du prix de l'eau.

Bien qu'issue des débats relatifs au droit à l'eau au sein de l'UE, la Directive ne se prononce pas explicitement sur l'existence d'un droit humain à l'eau et elle ne se réfère pas aux multiples textes internationaux sur ce sujet. En revanche, le Préambule de la Directive (sections 33 à 35) cite le Protocole Eau et santé ainsi que les objectifs du développement durable dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. De plus, lors de l'adoption de la Directive, le Commissaire européen chargé de l'environnement a déclaré : « L'accès à une eau potable et à un assainissement plus sûr est **un droit humain fondamental** ».

AMÉLIORER L'ACCÈS À L'EAU POTABLE

Dans le domaine social, la Directive vise notamment à :

1. améliorer l'accès à l'eau potable pour tous ceux qui n'en bénéficient pas,
2. préserver l'accès à l'eau potable pour tous ceux qui en bénéficient déjà, et
3. éviter la consommation d'eau dont la qualité comme eau destinée à la consommation humaine n'est pas garantie .

Les obligations au titre de la Directive sont pour l'essentiel limitées aux mesures qui auront été identifiées comme étant nécessaires par les Etats compte tenu de leur législation interne (subsidiarité, proportionnalité), de leurs engagements internationaux (traités) et des moyens disponibles.

Ces mesures viseront à éviter les atteintes à la dignité humaine (Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art.1) ou aux droits de l'homme (Convention européenne des droits de l'homme). L'insuffisance ou l'absence d'actions de l'Etat ou d'une collectivité peut constituer une situation de carence et être condamnée par les tribunaux, notamment pour inobservation des droits de l'homme ou du droit européen. Depuis quelques années, la jurisprudence des tribunaux administratifs français s'est renforcée dans ce domaine.

Comme la Directive vise notamment à donner accès à l'eau aux « *groupes vulnérables et marginalisés* », il faudra veiller à ne pas priver d'eau les membres de ces groupes qui n'ont pas pu payer leur consommation d'eau. En revanche, les personnes qui sont en mesure de payer l'eau consommée devraient être tenues de la payer car ils ont souscrit une obligation qu'ils sont en mesure d'honorer.

Dans le contexte français, la Directive confirme l'obligation de desservir progressivement en eau potable **tous** les habitants situés dans les « zones desservies par le réseau de distribution » (CGCT L2224-7-1). En revanche, la Directive n'oblige pas à étendre les réseaux de distribution d'eau en dehors de ces zones pour lesquelles il convient d'utiliser d'autres moyens pour satisfaire les besoins en eau potable des habitants, par exemple en y installant des points d'eau ou en utilisant des sources souterraines. La portée exacte de cette disposition légale a fait l'objet de débats récents devant les tribunaux administratifs pour restreindre la portée du droit au branchement aux réseaux de distribution.

L'amélioration de l'accès à l'eau pour tous peut impliquer des dépenses relativement élevées, ce qui justifie une mise en œuvre progressive et une délimitation raisonnable des zones à desservir. Les usagers des groupes vulnérables et marginalisés et les quartiers sous équipés devraient être équipés en priorité. La détermination des limites des zones desservies pourra être jugée discriminatoire si elle exclut sans motifs valables certains quartiers habités par des groupes de personnes dites « indésirables » ou si elle reporte indûment dans le temps le branchement de ces quartiers aux réseaux de distribution. L'illégalité du statut des personnes ou des habitations ne justifie pas qu'elles soient privées d'eau et obligées de vivre dans des conditions peu hygiéniques, voire indignes.

IDENTIFICATION DES PERSONNES SANS ACCÈS À L'EAU POTABLE

La Directive comporte une obligation précise : elle oblige les Etats « à *déterminer quelles sont les personnes qui n'ont pas accès ou qui n'ont qu'un accès limité aux eaux destinées à la consommation humaine, y compris les groupes vulnérables et marginalisés, et les raisons expliquant cet état de fait* ». Comme la directive s'abstient de donner une définition de ces groupes, ni de la notion d'accès limité, on peut présumer que les personnes « dans le besoin » ou « qui ne disposent pas

de ressources suffisantes » doivent avoir accès à l'eau (art. 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE). Sont particulièrement concernés les SDF, les sans-abri, les réfugiés, les migrants intra ou extracommunautaires, les habitants des campements, des bidonvilles ou des squats et les gens du voyage. Parmi les personnes à protéger, il faut aussi citer les allocataires sociaux dans la mesure où ils habitent dans des zones d'eau chère et ont de faibles moyens.

Les raisons principales pour un accès limité pourraient être liées au caractère dispersé ou inadapté de l'habitat, à l'éloignement des réseaux de distribution existants, au coût élevé des branchements par personne desservie, au manque de moyens des usagers pour payer les frais de branchement ou l'eau consommée, au refus de branchement par les autorités ou le service de distribution ou encore la discrimination raciale ou ethnique

L'identification des « *groupes vulnérables et marginalisés* » spécialement visés est une tâche délicate à charge des Etats membres qui peut concerner en France plus de 250 000 personnes sans accès à l'eau potable auxquels il faut ajouter environ un million de personnes en situation de grande précarité qui doivent payer l'eau à un prix inabordable compte tenu de leurs ressources. Les modalités de cette identification relèvent des Etats et requièrent probablement de tenir compte du revenu et de la taille des ménages ainsi que de la quantité minimale d'eau potable dont chaque personne doit disposer.

Comme il existe déjà des fichiers de ménages démunis selon le niveau de leurs ressources et leur taille, il ne faudra retenir que les ménages vivant dans des collectivités où la facture d'eau et d'assainissement pour une consommation standard à définir est élevée. Les fichiers concernés sont liés au chèque énergie (impôts sur le revenu), à l'assurance maladie (CSS) ou aux Caisses d'allocations familiales (RSA, AER, ASS, etc). Bien que très étendus, ces fichiers ne recensent pas toutes les personnes qui ont droit à l'eau.

AMÉLIORER L'ACCÈS À L'EAU POTABLE

Une fois les personnes vulnérables et marginalisées identifiées, les Etats devront évaluer les possibilités d'améliorer leur accès à l'eau, par exemple par extension des réseaux de distribution, par création de points d'eau et de fontaines publiques. De plus, les Etats devront également informer ces personnes des possibilités de branchement aux réseaux de distribution d'eau ou à d'autres moyens d'accès à l'eau potable. Cette information pourra être générale mais devrait être complétée par une information ciblée sur les personnes identifiées.

Finalement, les Etats devront « *prendre les mesures qu'ils jugent nécessaires et appropriées afin de **garantir** l'accès à l'eau destinée à la consommation humaine pour les groupes vulnérables et marginalisés* ». Il faut noter que le texte demande à « garantir » l'accès, pas seulement à l'améliorer. Les Etats ont le choix des mesures à prendre (subsidiarité) mais pas de l'objectif à atteindre. A titre d'exemple, ils peuvent décider de créer un ensemble de points d'eau potable gratuite pour les personnes non desservies par un réseau, mettre en place un tarif social de l'eau ou verser des aides pour rendre l'eau abordable pour les personnes qui sont desservies.

En revanche, les Etats ne peuvent pas décider qu'aucune mesure n'est nécessaire ou appropriée en présence de personnes sans accès à eau. S'ils s'abstiennent d'agir, ils s'exposent à une condamnation par les tribunaux car ils doivent selon la Directive garantir l'accès à l'eau des groupes identifiés. Il ne suffit pas, par exemple, de rendre l'eau physiquement accessible, il faut en plus qu'elle soit économiquement accessible pour les personnes sans ressources. Le statut de ces personnes ou de leur habitat n'autorise pas les Etats ou les collectivités à les ignorer.

APPUI AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR AMÉLIORER L'ACCÈS À L'EAU POTABLE

Les Etats sont tenus de « veiller à ce que l'appui nécessaire, tel qu'ils le définissent, soit fourni aux autorités compétentes pour mettre en œuvre les mesures visées au présent article.».

Concrètement, il s'agit de l'appui que l'Etat peut fournir aux autorités responsables de l'accès à l'eau aux niveaux sub-étatiques (régional, local). Ceci signifie notamment que les collectivités en charge des services de l'eau devront avoir accès auprès des administrations compétentes aux données sociales et financières nécessaires pour identifier les groupes vulnérables et marginalisés. Elles pourront aussi être appelées à financer les éventuelles extensions des réseaux de distribution qui seraient nécessaires, ce qui peut impliquer qu'elles puissent recevoir des subventions de l'Etat à cette fin. Dans leurs actions d'amélioration de l'accès à l'eau, les collectivités devront éviter les décisions qui dénotent une approche très négative voire discriminatoire à l'égard des personnes dans le besoin.

PROMOTION DE L'EAU DU ROBINET

La Directive prévoit que les Etats veillent à ce que des équipements intérieurs et extérieurs soient installés d'une manière proportionnée à la nécessité dans les espaces publics pour promouvoir la consommation d'eau du robinet. Le choix des mesures à prendre est laissé à l'appréciation des Etats. Ainsi, ils pourront faire connaître la présence de ces équipements, promouvoir des campagnes d'information concernant la qualité de l'eau du robinet, promouvoir la fourniture de l'eau du robinet dans les administrations et bâtiments publics, encourager la fourniture de l'eau du robinet à titre gratuit ou pour une somme modique dans les restaurants, les cantines et les services de restauration.

LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE EN DROIT FRANÇAIS

La Directive doit être mise en œuvre dans un délai de deux ans. Certaines dispositions sont déjà opérationnelles. En effet, les CCAS et les FSL distribuent des aides curatives pour aider au paiement des factures d'eau des personnes démunies, des aides préventives sont autorisées depuis la loi Engagement et Proximité (2019). Les données socio-économiques doivent être rendues disponibles pour permettre d'identifier les groupes vulnérables et marginalisés et de créer une tarification sociale. La gratuité de l'eau pour les personnes précaires est devenue une option autorisée dans la tarification sociale instaurée par les diverses collectivités. La loi N°2020-105 (art.107) a introduit l'obligation pour les collectivités de déterminer les zones « dans lesquelles il est pertinent d'installer des fontaines d'eau potable ». Les coupures d'eau et les restrictions de débit pour cause d'impayés sont désormais interdites.

D'autre part, le Gouvernement conscient des difficultés particulières des populations précaires face à l'épidémie de Covid-19, a adopté des Instructions interministérielles (27 mars 2020 et 3 novembre 2020). Il est notamment demandé aux Préfets de veiller à la réalisation d'une cartographie des **points d'eau** potable et de veiller à ce que les personnes à la rue aient accès à des **sanitaires** et des services de **douches**.

Les éventuelles carences dans la distribution d'eau ont été stigmatisées. Ainsi les Tribunaux administratifs français ont fréquemment condamné des collectivités ou l'Etat pour n'avoir pas donné un accès suffisant à l'eau potable à des personnes démunies.

Pour que la nouvelle Directive devienne applicable en droit français, elle devra être transposée dans la législation nationale (lois et règlements) et préciser des aspects laissés à la discrétion des Etats membres. De nouvelles dispositions législatives sur l'accès à l'eau seront donc nécessaires pour assurer une approche harmonisée en matière d'accès à l'eau dans tout le pays. Il faudra définir comment et par qui seront financées les dépenses destinées à améliorer l'accès à l'eau pour tous et les seuils de ressources en dessous desquels des usagers démunis seront aidés pour

disposer d'eau potable Il faudra aussi donner des précisions sur des indicateurs et standards tels que la quantité minimale d'eau potable à laquelle les ménages doivent avoir accès et la distance maximale à parcourir pour qu'un point d'eau soit jugé accessible. Il appartiendra au Parlement de promouvoir une approche positive pour mettre en œuvre le droit humain à l'eau que tous les Français reconnaissent.

[1] Directive (UE)2020/2184 du 16 /12/2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (refonte). JOUE, L 435, 23/12/2020.

➔ Retrouvez le texte de la directive [ici](#)