



COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

Avis sur la mise en œuvre du droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement

(Adopté en assemblée plénière le 23 juin 2011)

1. Comme l'avait souhaité la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) dans son avis de septembre 2007¹, l'Assemblée Générale des Nations unies a adopté en juillet 2010 une résolution par laquelle l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est reconnu comme un droit fondamental, « *essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme* »². Une résolution³ du Conseil des droits de l'homme est venue, deux mois plus tard, la rappeler et affirmer que « *le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement découle du droit à un niveau de vie suffisant* » - tel qu'il est notamment défini dans le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels - « *et est indissociable du droit au meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint, ainsi que du droit à la vie et à la dignité* ». Le droit fondamental à l'eau et à l'assainissement est par conséquent aujourd'hui reconnu au plan international comme un droit de l'homme, il est inscrit dans le programme de travail du Conseil des droits de l'homme et un mandat d'expert indépendant sur la question a été créé et récemment prolongé ; mais l'effectivité de sa mise en œuvre reste incomplète.
 2. En France, plusieurs initiatives ont été prises ces dernières années pour donner un contenu à ce nouveau droit⁴ ; la loi n°2011-156 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, qui consacre un droit à l'eau pour tous, en est le dernier développement. A la veille d'un nouveau débat sur ce sujet prévu au Parlement à l'automne, la CNCDDH juge utile de s'arrêter sur l'effectivité de ce droit, aujourd'hui, au niveau national.
- ***
3. Au cours des dernières années, le Conseil Economique, Social et Environnemental⁵, le Conseil d'Etat⁶ et l'Académie de l'Eau⁷ se sont penchés sur la mise en œuvre, en France, du droit à l'eau potable et à l'assainissement. Il ressort de ces travaux que l'exercice de ce droit est une réalité pour la très grande majorité des personnes vivant dans notre pays et qu'il fait l'objet de nombreuses dispositions législatives et réglementaires, respectées et mises en œuvre dans une large mesure. Il faut cependant souligner que l'on peut encore dénombrer en France plus de deux millions de

¹ CNCDDH, Avis sur le droit à l'eau et à l'assainissement, 20 septembre 2007

² A/RES/64/292 : « Le droit fondamental à l'eau et à l'assainissement »

³ A/HRC/15/9 : « Les droits de l'homme et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement », 15ème session, point 3 de l'ordre du jour

⁴ Notamment la loi 2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 qui institue dans son article premier le droit à l'eau et qui spécifie que « chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiques acceptables pour tous ».

⁵ Conseil économique, social et environnemental, « Les usages domestiques de l'eau », avis du 13 mai 2009, présenté par M. Paul de Viguier, rapporteur au nom de la section du cadre de vie.

⁶ « L'eau et son droit », Rapport public 2010 – Considération générales, Etudes et documents du Conseil d'Etat, La Documentation française

⁷ « L'eau en France : quels usages, quelle gouvernance ? », Colloque organisé conjointement par le Conseil d'Etat et le Conseil économique, social et environnemental, mercredi 19 janvier 2011.

⁷ Se reporter au site Internet de l'Académie de l'eau (www.academie-eau.org).

personnes pour qui le droit à l'eau potable et à l'assainissement reste insatisfait, soit par manque d'investissements, soit par manque de mise en œuvre de textes existants, soit que ceux-ci méritent d'être complétés pour que l'effectivité du droit de l'homme à l'eau progresse.

4. Dans son avis de 2007, la CNCDH avait souligné que, « *pour avoir toute son effectivité, le droit à l'eau doit être mis en œuvre par des dispositions précises de droit interne* », dispositions qui manquent dans certains domaines bien que cette mise en œuvre n'implique pas de dépenses significatives. Les lois adoptées ces dernières années sont un premier pas très positif, mais ne suffisent pas à donner toute son effectivité au droit à l'eau, en particulier pour les personnes qui vivent dans des situations précaires ou se trouvent malgré elles dans des situations illégales.
5. Plusieurs questions doivent être distinguées, qui appellent des réponses d'ordres divers : celle de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour les habitants des zones rurales, celle de cet accès dans l'espace public (fontaines et toilettes publiques) notamment pour les personnes dont le droit au logement n'est pas satisfait, soit qu'elles soient privées d'un habitat décent, sans domicile fixe, occupantes de « squats » ou encore que leur mode de vie itinérant soit reconnu mais que les aménagements qu'il nécessite soient manquants, celle enfin de l'accès pour des personnes démunies pour lesquelles le prix de l'eau n'est pas abordable. Cette liste n'est pas exhaustive et la CNCDH, qui a consacré de nombreux travaux aux droits des personnes détenues, est particulièrement sensible à la question de l'accès à l'eau et à l'assainissement en milieu carcéral.
6. Dans les zones rurales, une partie de la population n'a pas accès en permanence à une eau potable répondant aux normes en vigueur et près de 100 000 habitations isolées n'ont pas accès à un réseau de distribution. Dans les zones rurales où prévaut l'assainissement individuel, une installation sur deux ne fonctionne pas d'une manière satisfaisante. Plus d'un million de logements déversent encore leurs eaux usées dans la nature sans traitement, en contradiction avec la loi.
7. L'étude du Conseil d'Etat, comme le rapport de l'Académie de l'Eau⁸, soulignent que de nombreuses améliorations peuvent et doivent encore être mises en œuvre dans une dizaine de départements. En particulier, il conviendrait d'apporter des subventions supplémentaires pour remédier aux retards accumulés en matière d'assainissement collectif et individuel. Le principe selon lequel les investissements d'assainissement collectifs ou non collectifs sont aidés dans des proportions semblables devrait être acté. De même, il conviendrait que dans chaque commune, les personnes fragiles (femmes enceintes, malades, enfants en bas âge, etc.) puissent effectivement disposer d'une eau véritablement potable lorsque celle que fournit le réseau ne répond pas à des normes sanitaires suffisantes et que des mesures conservatoires soient effectivement prises quand l'eau est déclarée non potable.
8. Pour la CNCDH, s'agissant de l'accès à l'eau et à l'assainissement dans l'espace public, chaque personne en France devrait avoir accès en permanence dans sa commune à au moins une source publique d'eau potable, afin de satisfaire ses besoins essentiels. En outre, comme le suggèrent le Conseil d'Etat et le Comité National de l'Eau, il serait souhaitable de mettre en place en milieu urbain des toilettes publiques entretenues là où elles font défaut.
9. La question particulière des gens du voyage mérite d'être rappelée, l'année même où le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale attend de la France qu'elle s'explique sur la très insuffisante application de la loi Besson de 2000. Pour les 400 000 gens du voyage ou semi-sédentaires que compte la France, l'accès à une aire d'accueil n'est pas toujours assuré, soit que cette aire n'ait pas été construite, soit qu'aucune place n'y soit disponible, soit que les tarifs pratiqués soient dissuasifs. Dans ce contexte, l'installation temporaire ou permanente de gens du voyage sur des terrains dits « familiaux » pose la question du raccordement à l'eau, pour lequel la réglementation en vigueur n'est pas adaptée et qui est souvent refusé au motif du caractère inconstructible de la parcelle.

⁸ Académie de l'Eau, « Faire du droit à l'eau potable et à l'assainissement un Droit de l'Homme : les solutions mises en œuvre en France », 2011

10. La CNCDH souhaite enfin insister sur l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour des personnes démunies afin d'éviter que des facteurs d'ordre économique ne fassent obstacle à la jouissance de ce droit de l'homme, essentiel au plein exercice des autres droits. La question de l'accès à l'eau devrait d'ailleurs être traitée au même niveau que les services essentiels et faire partie d'une politique globale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. La CNCDH se félicite des dispositions déjà prises et espère que le Parlement adoptera prochainement des mesures de solidarité en faveur des personnes pour qui la facture d'eau et d'assainissement, quand elle dépasse 3% du revenu du ménage, est devenue inabordable. En matière de tarification, la CNCDH souligne en outre l'intérêt des propositions contenues dans le rapport de la mission « transformation des modes de vie, des comportements et de la consommation », réalisée dans le cadre du pacte de la solidarité et de l'écologie ; celui-ci préconisait en effet une « tarification progressive et modulée à tous les services essentiels » – dont l'eau et l'assainissement – « pour que chacun en bénéficie tout en limitant les surconsommations »⁹.
11. Par ailleurs, les conditions dans lesquelles les personnes démunies ayant des impayés d'eau (plus de 500 000 ménages ont dû souscrire un échéancier de paiement de l'eau) peuvent se voir privées d'accès à l'eau potable devraient être mieux encadrées pour faire disparaître des discriminations de fait, telles que celle d'avoir obtenu ou non une aide du Fonds de solidarité pour le logement (FSL); en effet, de nombreux départements n'ont toujours pas de FSL traitant des impayés d'eau. Dans les habitats collectifs avec abonnement collectif, les interruptions éventuelles de service en cas d'impayés d'eau du fait du gestionnaire de l'immeuble devraient résulter d'une décision de justice, et non de la seule volonté du distributeur. L'eau devrait d'ailleurs être inscrite sur une liste des biens insaisissables, évitant ainsi les coupures d'eau lorsque les ménages ne peuvent plus la payer.
12. L'information et la participation des citoyens dans les décisions affectant les services d'eau et d'assainissement constituent un droit constitutionnel au titre de la Charte de l'environnement et une obligation pour la France au titre de la Convention d'Aarhus¹⁰. Ce droit doit être mieux organisé au niveau local, car, en l'état, un quart au moins des citoyens ne reçoit de façon directe aucune information concernant ces services¹¹. La participation des citoyens est assez limitée et ne concerne en pratique que les villes de plus de 10 000 habitants. Il est cependant possible, à l'initiative des maires, de constituer des comités consultatifs dans les localités de moins de 10 000 habitants et il est souhaitable qu'une incitation soit faite en ce sens. Du fait de la croissance du prix de l'eau, les citoyens sont de plus en plus intéressés par les questions de tarification. La consultation des usagers sur un service entièrement à leur charge est souhaitable afin de définir un tarif équitable qui réponde à leur attente. Tout tarif de l'eau (y compris l'assainissement) devrait en outre être notifié à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) avant d'être appliqué. D'une manière plus générale, la CNCDH rappelle que les populations doivent être associées à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques qui les concernent et elle salue le fait que les pouvoirs publics pratiquent de plus en plus des procédures de consultation des usagers. Pour autant, la prise en compte des besoins et des attentes issus de ces consultations doit être grandement améliorée et se traduire par des mesures concrètes, ce qui impose notamment qu'elles fassent l'objet d'un suivi.

13. Au-delà de la question de l'effectivité du droit à l'eau potable et à l'assainissement dans le cadre national, la CNCDH est attentive à l'action diplomatique de la France en vue du renforcement de ce droit au niveau international, tant « *les enjeux nationaux et internationaux de l'eau sont désormais*

⁹ Rapport de la mission présidée par Pierre Saglio, Président du mouvement ATD Quart Monde France, et Alain Chosson, Vice-président de la CLCV, remis à Valérie Létard, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre d'Etat Jean-Louis Borloo, le 3 février 2010, p. 16

http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_mission_1VF_SANS_SYNTHESE_DEF.pdf

¹⁰ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Aarhus, 1992. Ratifiée par la France et 43 autres pays européens.

¹¹ Sont concernés ici notamment les habitats collectifs avec abonnement collectif, où les informations sont centralisées par les bailleurs et les syndicats de copropriété.

fortement liés »¹². La tenue du 6^e Forum Mondial de l'Eau à Marseille en mars 2012 est une échéance importante, d'autant que la France a annoncé son soutien à l'objectif, dans le cadre de ce rendez-vous notamment, « d'organiser un droit universel à l'eau et à l'assainissement »¹³. Les recommandations du Conseil d'Etat dans son rapport de 2010 méritent à ce titre d'être rappelées : demander à chaque Etat d'inscrire ce droit dans le texte interne jugé le plus approprié (Constitution, loi ordinaire...) pour en définir la portée et le contenu, militer pour que l'assainissement soit défini de manière aussi précise que le fut le droit à l'eau potable dans l'observation générale n°15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, maintenir en France le niveau de l'aide publique internationale en faveur de l'eau et favoriser la coopération décentralisée en la matière.

14. La CNCDH salue la part prise par la France dans la négociation et l'adoption de textes internationaux faisant progresser le droit à l'eau. On peut par exemple citer le rôle que notre pays a joué dans l'adoption, au cours de la dernière Assemblée mondiale de la santé, de la résolution « Eau potable, assainissement et santé »¹⁴, qui fait le lien entre le droit fondamental récemment proclamé, la problématique de la santé publique mondiale et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). La CNCDH souhaite par ailleurs que le gouvernement assure la publicité nécessaire aux résolutions adoptées dans ce domaine par le Conseil des droits de l'homme au cours de ses dernières sessions. Particulièrement attentive à la question de l'association d'acteurs non étatiques à la fourniture de services de distribution d'eau potable et d'assainissement, la CNCDH rappelle notamment que la résolution 15/9 du Conseil des droits de l'homme du 30 septembre 2010 demande aux Etats « *d'adopter et de mettre en œuvre des cadres réglementaires efficaces pour tous les fournisseurs de services, conformément aux obligations des Etats en rapport avec les droits de l'homme, et de doter les institutions publiques réglementaires de moyens suffisants pour surveiller et assurer le respect des règlements en question* ». A cet égard, les principes directeur relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme élaborés par le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, adoptés lors de la dix-septième session du Conseil des droits de l'homme, déclinent des propositions opérationnelles détaillées qui découlent du cadre conceptuel défini préalablement¹⁵.
15. La CNCDH se félicite enfin que le mandat d'expert indépendant chargé d'examiner la question des obligations en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement ait été récemment prorogé, en tant que rapporteur spécial sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement, pour une période de trois ans. Elle souhaite que ses premiers travaux soient largement diffusés, qu'ils portent sur le changement climatique, la participation du secteur privé à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement, la question particulière de l'assainissement, qui manque d'un cadre théorique solide, ou encore de la part essentielle de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour la réalisation des OMD¹⁶.
16. Sur ces différents aspects internationaux, la CNCDH poursuit ses travaux.

(Résultat du vote en assemblée plénière : 37 pour, 2 abstentions)

¹² Cf. les développements consacrés dans le rapport du Conseil d'Etat aux « vrais problèmes posés par l'accès universel à l'eau », à savoir notamment « la capacité à élaborer des projets techniques, la gouvernance locale, le choix des modes de gestion performants, le financement des infrastructures » (p. 238 du rapport cité plus haut).

¹³ Le Président de la République française lors de l'inauguration du processus préparatoire au 6^e Forum Mondial de l'Eau, Marseille, le 2 juin 2010.

¹⁴ Résolution WHA64.24 du 24 mai 2011.

¹⁵ A/HRC/17/31. Ces principes posent notamment le devoir de l'Etat de protéger contre toute atteinte aux droits de l'homme par les sociétés et compagnies privées et la responsabilité des sociétés de respecter les droits de l'homme, ce qui implique pour elles d'éviter d'empiéter sur les droits d'autrui, de remédier aux impacts négatifs susceptibles de se produire du fait de leurs activités et de faire en sorte que les victimes aient accès à de véritables réparations, juridiques ou autres.

¹⁶ L'objectif 7C est de « réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas d'accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base ».