

Le 8 juin 2005

LE DROIT D'ACCÈS À L'EAU POTABLE ET A L'ASSAINISSEMENT¹

1. HISTORIQUE

Le droit à l'eau potable est un droit économique et social couvert par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), convention déjà ratifiée par 151 États. Il a été reconnu par l'Assemblée générale des Nations unies comme étant un "droit fondamental" (A/RES/54/175) et a fait l'objet de l'Observation générale N° 15 sur "Le droit à l'eau" adoptée en 2002 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. La liaison étroite entre droit à l'eau et droit à l'assainissement a été entérinée par le Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg (2002) au cours duquel des objectifs concernant ces deux aspects ont été unanimement adoptés. Le droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement a été analysé dans plusieurs rapports de la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Il apparaît dans de nombreuses conventions internationales dont le Protocole sur l'eau et la santé (Londres, 1999) qui vient d'entrer en vigueur pour l'Europe. Malgré toute leur importance et leur caractère officiel, ces travaux sont encore mal connus, notamment chez les spécialistes de l'eau de plusieurs ministères chargés de l'environnement ou du développement durable et l'on persiste à ne pas citer dans les communiqués officiels l'Observation générale N°15 pourtant adoptée au niveau intergouvernemental. .

Afin de soutenir les activités en faveur de la mise en œuvre du droit à l'eau, le Conseil Européen du Droit de l'Environnement (CEDE) et l'Académie de l'eau (France) ont cherché à déterminer ce que le droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement pourrait couvrir dans l'hypothèse où il serait invocable en justice. Les études portant sur le droit interne de nombreux pays ont montré que plusieurs aspects de ce droit sont déjà mis en œuvre au plan juridique et ont contribué à améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement dans de nombreux cas. Plusieurs pays ont privilégié une approche réglementaire (obligations de service public et protection de la santé), d'autres ont choisi une approche économique et sociale (mesures de cohésion sociale et territoriale destinées à aider les plus démunis à accéder à l'eau, tarification adaptée aux capacités contributives des usagers). Au plan international, des chartes sur l'accès

¹ Le présent rapport est le résultat d'une action conjointe d'un grand nombre de membres du CEDE et de l'Académie de l'eau qui ont contribué par leurs analyses et leurs observations à la rédaction de ce rapport. Qu'ils en soient remerciés.

aux services essentiels ont été préparées² ou sont en préparation.

L'expérience a montré que la démarche fondée sur le droit ("rights-based approach") est de nature à compléter et renforcer des démarches techniques, institutionnelles et financières en vue de satisfaire les objectifs du Millénaire et ceux de Johannesburg dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Toutefois, en cette matière, les progrès dépendent d'une plus grande implication des pouvoirs politiques en vue de donner à l'eau la priorité que réclament les populations.

En mars 2005, l'Académie de l'eau et le CEDE ont organisé à l'Unesco une Table ronde sur le droit à l'eau qui a donné lieu à un large échange de vues entre participants européens et africains. Le CEDE et l'Académie de l'eau avaient préparé au préalable une note sur les principes à la base du droit à l'eau qui a été utilisée pour mener une large consultation pour mettre au point un texte de consensus.

2. LE DROIT D'ACCÈS À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT

La note sur des "Principes de base sur le droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement" (Annexe 1) a pour objet de décrire quelques éléments qui pourraient être considérés comme constitutifs d'un droit justiciable dans ce domaine. Elle comporte un exposé de divers droits et devoirs de l'individu et un relevé de diverses obligations des pouvoirs publics concernant l'eau et l'assainissement. Sans l'implication conjointe des citoyens et de l'Etat, le droit à l'eau ne peut pas être mis en œuvre.

Cette note a été rédigée sous forme de textes concis à vocation juridique étant entendu que le droit à l'eau potable ne se conçoit que dans le cadre d'une politique de l'eau visant au développement durable. Dans cet exercice, il a été nécessaire de se limiter à ce qui ressort précisément du droit à l'eau et de laisser de côté des questions importantes de politique de l'eau telles que l'allocation des ressources en eau entre divers usagers, les usages de l'eau pour la production agricole, l'industrie ou le commerce, la protection et la tarification des ressources en eau, la forme de gestion des services de l'eau, l'exercice des compétences dans le domaine de l'eau de tel ou tel niveau de gouvernement. Ces questions devront être résolues dans le cadre interne et les solutions apportées varieront d'un pays à l'autre.

Les Principes de base prennent en compte le fait que l'eau est une ressource naturelle essentielle, un patrimoine commun, qui, à travers ses différentes formes, suit un grand cycle naturel comprenant une série de plus petits cycles souvent interdépendants dans lesquels l'eau est utilisée par l'homme avant d'être restituée à la nature. Le droit d'accès à l'eau, ressource indispensable à la vie, concerne l'un des cycles d'utilisation de l'eau, dont la mise en œuvre doit être intégrée avec les autres.

² En 2002, le gouvernement français avait présenté au Sommet de Johannesburg une "Déclaration des droits d'accès aux services essentiels" qui précisait : "Tout individu a droit d'accéder aux services essentiels en réseau pour la satisfaction de ses besoins vitaux".

Ces Principes de base peuvent être résumés de la manière suivante :

a) Chacun a droit, sans discrimination, à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Les autorités politiques responsables veillent à ce que les besoins élémentaires soient assurés et tiennent compte des contraintes liées à des circonstances de lieu et de temps lorsqu'elles fixent les conditions d'exercice de ce droit imprescriptible. Elles exercent leurs responsabilités au plus près des usagers, dans la plus grande transparence possible, avec la préoccupation de mettre en œuvre les solutions les plus appropriées aux problèmes posés. La protection du droit d'accès à l'eau exige la mobilisation de tous les moyens disponibles afin de s'adapter à l'extrême diversité des situations. L'éventail des possibilités doit être d'autant plus large que ce droit est un droit fondamental de la personne.

b) Les problèmes d'accès à l'eau doivent être résolus dans le souci de satisfaire les besoins de l'immédiat sans sacrifier le long terme. Chacun doit agir de manière à protéger la ressource. Le niveau souhaitable de la qualité de l'eau doit être déterminé par rapport à des indicateurs objectifs définis au plan national ou international. La gestion des quantités disponibles doit se faire au mieux des intérêts de tous. Les autorités politiques définissent les obligations de service public, les mettent en œuvre à leur niveau et, tout en les respectant elles-mêmes, veillent à les faire respecter par les divers intervenants qui disposent, le cas échéant, de voies de recours.

c) Les autorités politiques fixent la part du coût de l'eau supportée directement par l'utilisateur compte tenu de celle prise en charge par la collectivité et, éventuellement, d'autres agents économiques. Les opérateurs des services d'eau et d'assainissement appliquent les prix ainsi définis, avec les éventuelles modulations tarifaires nécessaires. Les autorités locales responsables déterminent, dans le cadre de leur politique de solidarité, les modalités de prise en charge des dépenses d'eau de certaines catégories d'usagers en situation de précarité lorsqu'il y a risque d'atteinte à la dignité humaine ou de danger pour la santé.

3. UTILISATION DES PRINCIPES DE BASE

Le relevé des Principes de base (Annexe 1) précise ce qu'impliquerait le fait la mise en oeuvre de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement en tant que droit individuel et pas seulement comme un besoin. Il devrait aussi permettre de dissiper certains malentendus car le droit à l'eau, pas plus que le droit à la nourriture, ne signifie la solution immédiate de tous les problèmes de nourriture ou d'eau qui se posent dans le monde.

Les principes de base peuvent être utilisés lors de la préparation de législations nationales ou d'instruments juridiques internationaux sur l'accès à l'eau et à l'assainissement ils peuvent être utilisée à titre de référence dans le cadre de la discussion des rapports nationaux sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des objectifs de Johannesburg. Ils peuvent aussi servir pour déterminer si des amendements législatifs ou réglementaires seraient nécessaires pour mettre plus complètement en œuvre le droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans des pays où ce droit est déjà dans une large mesure en vigueur.

4. QUELQUES MALENTENDUS CONCERNANT LE DROIT À L'EAU

Au cours des débats récents sur la portée du droit à l'eau, il est apparu que les implications de ce droit fondamental étaient parfois mal comprises ou décrites de manière erronée bien qu'il existe de nombreux textes officiels sur le sujet. Contrairement à ce qu'affirment certains, reconnaître l'existence d'un droit à l'eau potable ayant la nature d'un droit fondamental, d'un droit économique et social ou d'un droit de l'homme *ne signifie pas* que :

a) l'eau doit être gratuite pour tous. Il signifie seulement que les coûts engagés en matière d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement doivent être récupérés dans leur ensemble sous la condition que chacun dispose d'eau potable.

b) chaque habitation doit être desservie par des réseaux de distribution d'eau. Il signifie seulement que chacun doit pouvoir se brancher sur les réseaux existants dans les zones urbaines.

c) l'accès à l'eau et à l'assainissement fera l'objet de multiples procès. Il signifie seulement que le droit en vigueur en matière de santé, d'environnement, d'urbanisme, etc. sera mieux mis en œuvre.

d) la liberté du commerce dans le secteur de l'eau sera altérée. Il signifie seulement que les obligations de service public de l'eau devront être clairement définies et respectées.

e) les services de l'eau doivent être gérés directement par les pouvoirs publics. Il signifie seulement que les pouvoirs publics doivent exercer un contrôle effectif sur les services de l'eau après avoir choisi le mode de gestion le plus approprié pour ces services. Les responsables des régies publiques ou des délégations de service public peuvent satisfaire les exigences des pouvoirs publics et répondre aux souhaits des populations en vue de mettre en œuvre le droit à l'eau.

f) les États seront tenus de consacrer d'importantes ressources au secteur de l'eau. Il signifie seulement que les États devront mettre en œuvre les engagements juridiques auxquels ils auront expressément souscrit dans le secteur de l'eau, y compris en matière d'investissements et de dépenses publiques.

g) les États perdront une partie de leurs droits souverains sur leurs ressources en eau. Il signifie en fait que, sous réserve de ses engagements internationaux, chaque État peut autoriser ou interdire des exportations d'eau potable et consentir ou non à des transferts d'eau pour l'approvisionnement des populations voisines.

5. POSITION DU CEDE ET DE L'ACADÉMIE DE L'EAU

Le CEDE et l'Académie de l'eau ont décidé d'apporter leur appui aux Principes de base sur le droit à l'accès à l'eau et à l'assainissement (Annexe 1). Ils invitent les pouvoirs publics et les différents acteurs du secteur de l'eau à agir à leur niveau pour que ce droit devienne une réalité pour tous. La recommandation adoptée par l'Académie de l'eau le 3 juin 2005 figure à l'Annexe 2.

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

*Le coût des objectifs de Johannesburg
pour l'eau potable*

De l'eau saine pour les plus pauvres

Pour un droit effectif à l'eau potable

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

Annexe 1

PRINCIPES DE BASE SUR LE DROIT D'ACCÈS À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT

Note préparée en coopération avec le
Conseil Européen du Droit de l'Environnement (CEDE)

La perte d'accès à une ressource en eau de bonne qualité ou l'absence d'un service d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement constitue une atteinte grave à la personne humaine à laquelle il convient de remédier au nom du principe **“de l'eau pour tous”**. La communauté mondiale a solennellement adopté au plus haut niveau les objectifs concernant l'eau et l'assainissement inclus dans la Déclaration du Millénaire et dans le Programme de mise en œuvre de Johannesburg. Pour atteindre ces objectifs dans les délais, il serait utile de compléter les démarches déjà entreprises par une **approche fondée sur le droit** dans un contexte de décentralisation et de bonne gouvernance.

Pour un très grand nombre d'Etats, le droit à l'eau est un droit de l'homme. Cette note vise à clarifier ce que pourrait signifier concrètement ce droit en tant que **droit justiciable** ; elle présente certains éléments qui pourraient être inclus dans des instruments juridiques nationaux ou internationaux tout en tenant compte des particularités de chaque situation.

Protection de la ressource en eau

1. L'eau est l'élément le plus important des cycles écologiques, une ressource essentielle pour la vie et le développement durable et un patrimoine commun. La protection et la conservation de cette ressource naturelle sont indispensables pour préserver les différents usages de l'eau et, en priorité, la consommation humaine.
2. Chacun a le devoir d'agir de manière à préserver le caractère durable de la ressource en eau, à éviter sa pollution et à la maintenir disponible et de qualité appropriée pour la consommation humaine et d'autres usages légitimes.
3. Les États adoptent et mettent en œuvre des principes juridiques en vue d'assurer la gestion intégrée des ressources en eau à court et à long terme, de préserver l'eau pour les générations futures et de protéger les caractéristiques sociales et culturelles de l'eau. Ils veillent à ce que le développement économique ne se traduise pas par une perte d'accès à l'eau potable pour les populations directement concernées.

Objectifs internationaux concernant l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement. Coopération internationale et suivi des réalisations en cours

4. Les États adoptent au plan interne les dispositions juridiques appropriées pour atteindre les objectifs du Millénaire et ceux de Johannesburg dans le domaine de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. Ils font rapport sur les mesures prises à cet effet et sur les

progrès accomplis. Ils évaluent la contribution de chaque investissement dans le domaine de l'eau par rapport à ces objectifs et donnent la priorité à ceux qui y contribuent le mieux.

5. Les États favorisent la coopération internationale dans le domaine de l'approvisionnement en eau et l'assainissement, notamment entre collectivités, et donnent une haute priorité aux projets dans ce domaine dans des pays qui auraient du mal à atteindre par eux-mêmes les objectifs de Johannesburg. Ils poursuivent et renforcent leur aide bilatérale et multilatérale dans le secteur de l'eau dans tous les cas où elle est nécessaire.

6. Les États favorisent l'échange réciproque des savoirs dans le domaine de l'eau et la mise au point et le transfert de technologies appropriées pour les pays en développement ainsi que le recours à des pratiques traditionnelles et durables de gestion de l'eau.

Principes généraux relatifs au droit à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement

7. Le droit à l'eau potable et à l'assainissement (ci-après, le "droit à l'eau") est un *droit fondamental de la personne humaine*. Il vise à assurer l'accès de tous sans discrimination à l'eau potable et à l'assainissement à un coût abordable, en un lieu accessible et en toute sécurité. Il 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.

7.1. Chacun a le droit de disposer d'eau potable en quantité suffisante pour satisfaire ses besoins essentiels.

7.2 Chacun a le devoir de promouvoir l'hygiène en rapport avec l'eau et chaque membre de la communauté familiale doit participer équitablement à son approvisionnement en eau.

7.3. 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.

7.4 Nul ne peut être privé de l'eau nécessaire à ses besoins essentiels. L'approvisionnement en eau potable ne peut pas être interrompu en cas de défaut de paiement par des personnes considérées par les pouvoirs publics comme étant en situation de précarité s'il y a risque d'atteinte à la dignité humaine ou de danger pour la santé.

7.5. Chacun a le droit d'être *informé* en toute transparence de la qualité et du prix de l'eau potable et des caractéristiques essentielles du fonctionnement du service de l'eau. La *participation des usagers* en matière de service de l'eau est fortement encouragée.

7.6. Chacun doit disposer de *voies de recours administratif et juridictionnel* pour protéger son droit à l'eau, notamment en cas d'atteinte à la santé.

8. Chacun *contribue au coût* du service de l'eau dans les limites de ses moyens afin d'assurer la pérennité de ce service. Les pouvoirs publics veillent à ce que la couverture des coûts réponde aux objectifs de cohésion sociale et territoriale et, en particulier, à ce que l'eau nécessaire pour satisfaire les besoins essentiels d'un ménage soit d'un prix jugé compatible

avec ses capacités financières.

Mise en œuvre du droit à l'eau

9. Chaque État intègre le droit à l'eau dans sa législation interne et veille à en garantir le respect ; il adopte les mesures nécessaires d'ordre juridique, institutionnel et financier pour que ce droit puisse être effectivement mis en œuvre et soit invocable en justice. Chaque État identifie les responsabilités des différents acteurs et favorise une gestion participative et transparente des services de l'eau. Il précise les sources de financement des services de l'eau et veille à la couverture des coûts de ces services par les usagers et par d'autres sources. Il introduit les réformes nécessaires pour améliorer la *gouvernance* de l'eau,

10 Chaque État met en œuvre le droit à l'eau au plan interne et adopte un plan d'actions prioritaires et d'investissements dans le secteur de l'eau compte tenu des ressources disponibles, des souhaits des populations directement concernées et des exigences découlant de la mise en œuvre des engagements pris. 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.

11. Chaque État veille au bon accomplissement des missions de service public dans le secteur de l'eau et à la protection des intérêts légitimes des usagers. Les pouvoirs publics responsables exercent un *contrôle effectif* sur la gestion des services de l'eau ; ils prennent les mesures destinées à garantir l'approvisionnement en eau potable des populations dans des situations d'urgence et en cas de conflit.

12. Chaque État veille à ce que les services de l'eau soient organisés et gérés au bénéfice de tous au *niveau territorial décentralisé* le plus approprié. Il s'assure que les pouvoirs locaux proches des citoyens sont en mesure d'exercer leurs compétences dans ce domaine et facilite l'action conjointe des usagers concernant la gestion de leurs propres ressources en eau dans le respect des traditions et usages locaux. Il s'assure de la *pérennité* des investissements et veille à la mise en place de structures pérennes qui assurent la qualité et la continuité du service, notamment en matière de tarification, d'échange d'informations, de formation du personnel, de maintenance et de réparation des installations.

Annexe 2

Recommandation de l'Académie de l'eau

SUR LE DROIT D'ACCÈS À L'EAU POTABLE ET A L'ASSAINISSEMENT

Prenant en compte le rôle fondamental de l'eau dans le développement durable,

Rappelant la proposition du Président de la République française que l'accès à l'eau soit reconnu comme un droit fondamental (Kyoto, 2003),

Prenant en compte les difficultés auxquelles de nombreux États sont confrontés pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement dans le domaine de l'eau ainsi que ceux inclus dans le Programme de mise en œuvre de Johannesburg,

Vu la Résolution sur le droit au développement (A/RES/54/175) adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 2000 selon laquelle le droit à l'eau est un droit fondamental et l'Observation générale n°15 sur le droit à l'eau adoptée en 2002 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui explicite la portée de ce droit,

Vu l'entrée en vigueur du Protocole sur l'eau et la santé (Londres, 1999) selon lequel "un accès équitable à l'eau devrait être assuré à tous les habitants, notamment aux personnes défavorisées et socialement exclues" :

Vu les autres conventions et traités au plan mondial ou régional où figure la reconnaissance explicite du droit à l'eau potable ;

Vu les débats tenus lors de la Table ronde sur le droit à l'eau organisée à Paris le 25 mars 2005 par le Conseil européen du droit de l'environnement (CEDE) et l'Académie de l'eau à l'Unesco,

l'Académie de l'eau, réunie en Assemblée générale le 3 juin 2005 :

- 1) Exprime sa conviction que les approches fondées sur le droit sont de nature à favoriser la réalisation des objectifs du Millénaire et ceux de Johannesburg dans le domaine de l'eau et de l'assainissement et présentent un intérêt immédiat pour les millions de personnes sans accès à l'eau potable et à l'assainissement ;
- 2) Invite tous les acteurs du secteur de l'eau à agir pour que le droit à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement soit mis en œuvre dans leur pays et qu'à terme, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement devienne une réalité pour tous ;
- 3) Souligne l'intérêt de présenter au 4^{ème} Forum Mondial de l'Eau de Mexico des rapports sur les mesures prises ou en préparation au plan interne pour rendre effectif le droit à l'eau ;
- 4) Recommande que des références explicites au droit à l'eau soient introduites dans des textes officiels sur l'accès à l'eau potable et à l'assainissement adoptés aux plans national, régional ou mondial, y compris dans le cadre du Forum Mondial de l'Eau et des organisations des Nations unies;
- 5) Apporte son soutien aux Principes de base sur le droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement (texte en langue originale ci-joint) et souhaite qu'il soit pris en considération sur la base de sa version française dans le cadre des activités préparatoires au 4^{ème} Forum Mondial de l'Eau de Mexico.