

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.

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*

dwelling 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).

136

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 discriminação 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.