

LE DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT, sa mise en œuvre en Europe

THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO SAFE DRINKING WATER AND SANITATION IN EUROPE

Académie de l'Eau
France
2011

Sous la direction de
Henri SMETS
Membre de l'Académie de l'Eau

LE DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT, sa mise en œuvre en Europe

THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO SAFE DRINKING WATER AND SANITATION IN EUROPE

Rapport préparé pour le
6ème Forum Mondial de l'Eau, Marseille, 2012

Académie de l'Eau
France
2011

Principales publications de l'Académie de l'Eau

dans le domaine du droit à l'eau potable et à l'assainissement
disponibles sur www.academie-eau.org

Par l'Académie de l'Eau. Site : www.academie-eau.org

Le droit à l'eau (2002)

The cost of meeting the Johannesburg targets for drinking water (2003)

Pour un droit effectif à l'eau potable (2005)

Le droit à l'eau en Afrique et en Europe (2005)

Par l'Agence française pour le développement (AFD)

Le droit à l'eau dans les législations nationales (2005)
The right to water in national legislations (2005)

La reconnaissance officielle du droit à l'eau en France et à l'international (2006)

Par les Éditions L'Harmattan, Paris

La solidarité pour l'eau potable (2003)

Par les Éditions Johanet, Paris

La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France (2008)

De l'eau potable à un prix abordable (2009)

Le droit à l'assainissement dans les législations nationales (2010)

La mise en œuvre du droit à l'eau. Les solutions à Paris (2011)

La tarification progressive de l'eau potable (2011)

Cet ouvrage a été réalisé avec le soutien de la Coalition Eau qui regroupe 32 ONG du secteur de l'eau en France

LE DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT, sa mise en œuvre en Europe

THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO SAFE DRINKING WATER AND SANITATION IN EUROPE

Sous la direction de HENRI SMETS,
avec des contributions de :

Catarina de Albuquerque
David Alves
Isabel Andrade
Helle Tegner Anker
Lasse Baaner
Antti Belinskij
Jean-Pierre Cabouat
Maguelonne Dejeant-Pons
Peter De Smedt
Otto Dietrich
Bernard Drobenko
Willemijn Edinger Wieke Huizing
Antonio Embid Irujo
Lena Gipperth
Francis Haumont
Sarah Hendry
Lucrezia Iapichino
Valentine Maire
Alexey Makrushin
Victor Marcusohn
Andreas Mätzler
Gérard Payen
Yvonne Scannell
Henri Smets
Pascale Steichen
Attila Tanzi
Frédéric Tiberghien
Sabrina Urbinati
Marleen van Rijswick

Académie de l'Eau
France

2011

PRÉFACE

Il a fallu dix ans de débats pour que le *droit à l'eau potable et à l'assainissement* soit reconnu par les instances internationales au rang des Droits de l'Homme. En Europe, des traités ont été adoptés au plan régional et mis en œuvre pour rendre obligatoire l'accès de tous à l'eau potable et à l'assainissement. Des Gouvernements européens ont été condamnés par des tribunaux pour non-respect de ce droit élémentaire, pour fourniture d'une eau non potable, pour absence d'assainissement et pour atteinte à la dignité. Un logement sans eau, sans douche ou sans toilette est un « logement indigne » en France et ne peut plus être mis en location.

En pratique, tous les pays européens fournissent d'ores et déjà l'accès à l'eau potable à la grande majorité des habitants des villes où l'eau peut y être consommée sans risque. Les épidémies liées à l'eau ont quasiment disparu. Et les villes sans égout sont de plus en plus rares. Des investissements considérables ont dû être effectués pour que chacun puisse vivre dans un environnement sain.

L'Europe a déjà mis en place la plupart des équipements nécessaires pour garantir l'accès à l'eau potable et à l'assainissement et a les moyens financiers pour rendre accessible à tous l'eau potable et l'assainissement. Même si la mise en œuvre du *droit à l'eau* n'est pas parfaite, elle rencontre assez peu d'obstacles économiques dans la plupart des pays.

Malheureusement, tous les Européens ne bénéficient pas des mêmes conditions d'accès à l'eau ; des discriminations subsistent çà et là aux plans géographique, ethnique, économique, etc. Cette minorité privée de ce droit représente cependant plusieurs dizaines de millions de citoyens, notamment en Europe orientale, qui boivent une eau insalubre, mettent en péril leur santé et ne bénéficient pas de toilettes appropriées.

Dans ces pays, les conditions de vie en zone rurale ont peu évolué quand elles n'ont pas régressé et dans trop de villages, il n'y a ni eau potable, ni assainissement.

Il reste donc de gros efforts à faire en faveur des ruraux. Les habitants des zones privilégiées majoritaires en Europe, devront faire preuve de plus de solidarité pour aider les ruraux à rattraper rapidement le retard accumulé.

Comme les services de l'eau et de l'assainissement sont des services payants, il faudra vérifier que leur prix ne constitue pas un obstacle économique au détriment des plus pauvres, une minorité qui ne peut pas payer son eau. En effet, l'eau est devenue un **droit**, et n'est plus seulement un **bien** ou un **service** à la disposition des plus aisés.

Mettre en œuvre le droit à l'eau potable et à l'assainissement dans chaque pays européen implique une action résolue des Parlements sur un sujet qui ne concerne, certes, qu'une minorité pour laquelle il faudra cependant, le plus souvent, légiférer afin qu'elle soit prise en compte avec de nouvelles dispositions pour installer des mécanismes de solidarité de financement envers les plus défavorisés.

Soucieux de traiter de l'effectivité du droit à l'eau et à l'assainissement, **l'Académie de l'Eau** a chargé l'un de ses membres, **Henri Smets,** expert reconnu, de réunir un ensemble de contributions pour montrer comment ce droit a été mis en œuvre dans les pays européens et en particulier, en France. Les rapports ne se contentent pas de promouvoir un nouveau droit, ils mettent en évidence les démarches à entreprendre pour corriger les imperfections actuelles, détaillent les législations nationales et cherchent à en signaler les carences.

Au plan mondial, il ne faut pas se bercer d'illusions : *le droit à l'eau potable et à l'assainissement* a été affirmé par l'ONU, mais dans de nombreux pays européens, il n'est pas reconnu en droit positif au plan interne. Quand il est juridiquement reconnu, son contenu est souvent vague ; ainsi, peu de pays ont interdit au distributeur de priver d'eau et de toilettes, les ménages pauvres en cas d'impayés et il a fallu y associer des dispositifs sociaux complémentaires.

Mettre en œuvre le droit à l'eau consiste à agir de sorte que chacun acquiert et conserve son accès à l'eau potable et à l'assainissement pendant toute sa vie. Pour y parvenir, des dispositions législatives protégeant l'individu et organisant la solidarité doivent être adoptées.

Affirmer un droit ne sert à rien, s'il n'est pas précisé qui satisfera la demande et qui en payera le prix. Il faut donner l'eau à celui qui a soif comme on donne le pain à celui qui a faim et un vêtement à celui qui a froid. L'eau est un bien essentiel auquel chacun a droit. La générosité doit suppléer l'état de précarité.

L'Académie de l'Eau en publiant ce livre avec Henri Smets espère contribuer à l'adoption rapide de solutions pour que l'appel au *droit à l'eau et à l'assainissement* se concrétise partout et pour tous.



Professeur Marc Gentilini
Président de l'Académie de l'Eau

CET OUVRAGE A ÉTÉ RÉALISÉ GRÂCE AUX CONTRIBUTIONS DES AUTEURS SUIVANTS :

Albuquerque Catarina de, UN Special Rapporteur on the right to safe drinking water and sanitation, OHCHR, Geneva, (catarinatruningerdealbuquerque@gmail.com).

Alves David, Strategic Projects Department, ERSAR, Portugal (david.alves@ersar.pt).

Andrade Isabel, Legal Analysis Department, Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), Lisbon, Portugal (isabel.andrade@ersar.pt).

Anker Helle Tegner, PhD, Professor of Law, Faculty of Life Sciences, Copenhagen University. She is also co-ordinator of the Nordic Environmental Law, Governance and Science Network, Denmark (www.neln.life.ku.dk) (hta@life.ku.dk).

Baaner Lasse, LLM, PhD candidate in environmental law, Faculty of Life Sciences, Copenhagen University, Denmark (lb@foi.dk).

Belinskij Antti, Researcher in Environmental Law, University of Helsinki, Finland (antti.belinskij@helsinki.fi).

Cabouat Jean-Pierre, Ancien Ambassadeur, Trésorier honoraire de l'Académie de l'Eau, Membre de la CNCDH, France (jpcabouat@yahoo.fr).

Dejeant-Pons Maguelonne, Conseil de l'Europe (maguelonne.dejeant-pons@coe.int).

De Smedt Peter, Ph.D, Environmental Lawyer LDR, affiliate to the Centre for Environmental Law (Ghent University), Lawyer at the Bar in Ghent, founder of the environmental law firm LDR, Belgium (peter.desmedt@ldr.be).

Dietrich Otto, Attorney at Law, Partner at Karasek Wietrzyk Rechtsanwälte GmbH, author of *Access to Justice in Environmental Matters in Austria* [together with M.A. Reiterer], Austria (otto.dietrich@kwr.at).

Drobenko Bernard, Professeur des universités, Campus International de la Mer et de l'Environnement Littoral, Pôle universitaire Lille-Nord, Université du Littoral Côte d'Opale, Membre du Centre International de Droit Comparé de l'Environnement, Limoges. Auteur : *Code de l'eau*, Lille-Nord, France (bdrob@orange.fr).

Edinger Wieke Willemijn Huizing, LLM, PhD candidate in food law, Faculty of Life Sciences, Copenhagen University, Denmark (whe@foi.dk).

Embid Irujo Antonio, Professor at the University of Zaragoza, Spain (aembid@telefonica.net).

Gipperth Lena, Associate Professor in Environmental Law, Law department, University of Gothenburg, Sweden (lena.gipperth@law.gu.se).

Haumont Francis, Dr. en droit, Professeur extraordinaire à l'Université Catholique de Louvain, Avocat aux barreaux de Bruxelles et de Nice (Haumont-Scholasse et partners) ; auteur de plusieurs monographies sur le droit de l'urbanisme et de l'environnement, France (Francis.Haumont@hsp.be).

Hendry Sarah, Dr. Lecturer in Law, IHP-HELP Centre for Water Law, Science and Policy, Peters Building, University of Dundee, Dundee DD1 4HN, Scotland (s.m.hendry@dundee.ac.uk).

Iapichino Lucrezia, Ph.D. University of Bologna, Italy (lucrezia.iapichino@unibo.it).

Maire Valentine, Juriste, Titulaire du Brevet d'avocat, DEA en relations internationales, Genève, Suisse (Valentinemaire@hotmail.com).

Makrushin Alexey, Director, National Union of Vodokanals, Moscow, Russian Federation (Makrushin@vodokanals.ru) and (Makrushin-av@mail.ru).

Marcusohn Victor, LLM en droit de l'environnement, Professeur assistant en droit civil et en droit de l'environnement à la Faculté de Droit de l'Université Écologique de Bucarest, Avocat au Barreau de Bucarest, Roumanie (victor_marcusohn@yahoo.com).

Andreas Mätzler, Associate at Karasek Wietrzyk Rechtsanwälte GmbH, Lawyer, Vienna, Austria (andreas.maetzler@kwr.at).

Payen Gérard, President of AquaFed (the International Federation of Private Water Operators) and member of the United Nations' Secretary-General Advisory Board on Water and Sanitation. Author of *The right to have access to drinking water, economic, institutional and practical factors*, IDEF 2005, France (gerard.payen@aquafed.org).

Scannell Yvonne, LLM(Cantab), LLD (h.c.), Barrister, Professor in the Law School, Trinity College, Dublin. She also practices with Arthur Cox, Sollicitors, Ireland's leading environmental law firm. Author of *Environmental and Land Use Law*, Ireland (yvonne.scannell@tcd.ie).

Smets Henri, D.Sc., Agrégé, Membre de l'Académie de l'Eau, France. Ancien Professeur invité à l'Université de Paris 1 - Panthéon-Sorbonne. Auteur: *De l'eau potable à un prix abordable* (2009), France (henri.smets@smets.com).

Steichen Pascale, Professeure agrégée de droit privé à l'Université de Nice-Sophia Antipolis. Directrice du Master Gestion Juridique des Risques et Développement Durable. Avocate au Barreau de Nice. Membre du Centre de recherches en droit économique (CREDECO/GREDEG CNRS -UMR 6227). Auteur de *Les sites contaminés et le droit*, France (pascale.steichen@wanadoo.fr).

Tanzi Attila, Ph.D. Full Professor of International Law, Faculty of Laws, University of Bologna. Former Chairman of the Compliance Committee of the UNECE Protocol on Water and Health (London, 1999) and Chairman of the Legal Board of the 1992 UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes (Helsinki, 1992), Italy (attila.tanzi@unibo.it).

Tiberghien Frédéric, Conseiller d'Etat, France. Rédacteur des considérations générales 2010 du Conseil d'Etat sur *"L'eau et son droit"*, France (frederic.tiberghien@conseil-etat.fr).

Urbinati Sabrina, PhD, Chercheuse post doctorat auprès de la Faculté de droit de l'Université de Milano-Bicocca, Italie (sabrina.urbinati@unimib.it).

van Rijswick Marleen, Dr. Full professor of European and Dutch Water Law at the Centre for Environmental Law and Policy and the Institute for Constitutional and Administrative Law, Utrecht University, the Netherlands (h.vanrijswick@uu.nl).

Le responsable de la publication exprime toute sa reconnaissance aux différents auteurs pour le soutien apporté à la réalisation de cet ouvrage. H.S.

LISTE DES PAYS EXAMINES

Autriche	**Italie**
Belgique	**Pays-Bas**
Danemark	**Portugal**
Ecosse	**Roumanie**
Espagne	**Russie**
France	**Slovénie**
Irlande	**Suède**
	Suisse

« Toute personne est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité ».

(Déclaration universelle des droits de l'homme, Art. 22, 1948).

"Everyone is entitled to realization of the economic, social and cultural rights indispensable for his dignity and the free development of his personality".

(Universal Declaration of Human Rights, Art. 22, 1948).

INTRODUCTION

Une perspective européenne concernant le droit à l'eau potable et à l'assainissement – *Henri Smets.*

L'Europe soutient le droit à l'eau potable et à l'assainissement

La France soutient la transcription du droit à l'eau dans la réalité.

L'Espagne contribue à la promotion internationale du droit à l'eau – *Henri Smets*

Les besoins en eau potable dans le monde sont sous-estimés : des milliards de personnes sont concernées – *Gérard Payen.*

UNE PERSPECTIVE EUROPEENNE CONCERNANT LE DROIT A L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT

Henri Smets
Académie de l'Eau, France

1. Une obligation morale

Dans la Genèse, un serviteur demanda à Rebecca:

> *« Laisse-moi boire, je te prie, un peu d'eau de ta cruche. Elle répondit: Bois, mon seigneur. Et elle s'empressa d'abaisser sa cruche sur sa main, et de lui donner à boire »*.

L'eau selon les traditions les plus anciennes est un bien collectif qui est réparti entre tous et chacun a droit à en recevoir. On ne peut pas plus refuser l'accès à l'eau qu'attenter à la vie d'autrui. Selon la tradition musulmane, « *Il faut donner aux autres l'eau que l'on n'utilise pas soi-même ainsi que l'eau pour étancher la soif* » (hadith Boukhari, Vol. 3, Livre 40, N°543-544).

À la fin du XX^{ème} siècle, en réaction à une tentative de considérer l'eau comme une marchandise comme les autres, s'est créé un puissant mouvement pour faire reconnaître le droit à l'eau potable et à l'assainissement en tant que droit de l'homme.

En 2006, le Conseil œcuménique des Églises a décidé « d'appuyer la création d'instruments juridiques et de mécanismes garantissant l'application du droit à l'eau en tant que droit humain fondamental, aux niveaux local, national, régional et international ».

En 2008, le Pape Benoît XVI a déclaré : « *En ce qui concerne le droit à l'eau, il faut souligner qu'il s'agit d'un droit qui a son fondement dans la dignité de la personne humaine* ».

Plus récemment, l'Encyclique *Caritas in Veritate* exposait :

> *« Le droit à l'alimentation, de même que le droit à l'eau, revêtent un rôle important pour l'acquisition d'autres droits, en commençant avant tout par le droit fondamental à la vie. Il est donc nécessaire que se forme une conscience solidaire qui considère l'alimentation et l'accès à l'eau comme droits universels de tous les êtres humains, sans distinction ni discrimination »*[1].

[1] *"The right to food, like the right to water, has an important place within the pursuit of other rights, beginning with the fundamental right to life. It is therefore necessary to cultivate a public conscience that considers food and access to water as universal rights of all human beings, without distinction or discrimination." Pope Benedict XVI, Encyclical Letter "Caritas in Veritate" on Integral Human Development in Charity and Truth (2009).*

Les représentants des différents mouvements de pensée en Europe et des différents mouvements religieux sont tous devenus d'ardents défenseurs du droit à l'eau malgré les obstacles accumulés par les tenants de l'ultra-libéralisme. Le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont demandé la reconnaissance officielle du droit l'eau comme droit de l'homme. Les représentants de la plupart des États européens ont soutenu cette approche ou s'y sont ralliés (voir l'article suivant).

2. Un droit officiellement reconnu

Au plan politique, les États ont soutenu de très nombreuses déclarations et résolutions en faveur du droit à l'eau potable et un nombre plus faible en faveur du droit à l'assainissement. Au cours des années 2000-2009, quelque 190 États se sont prononcés officiellement en faveur du droit à l'eau dans des réunions au niveau ministériel. En juillet 2010, au cours d'un vote historique, l'Assemblée générale des Nations unies a reconnu le droit à l'eau potable et à l'assainissement ». On notera qu'aucun État n'a voté contre cette résolution[2] et que dans des votes ultérieurs, au Conseil des droits de l'homme, il n'y eut pas une seule abstention[3].

En revanche, quelques États semblent toujours avoir des réticences et hésitent à reconnaître officiellement ce droit. Parmi les États européens, une quasi-unanimité prévaut sur ce sujet[4], seul le Royaume-Uni ayant exprimé clairement et de façon répétitive des réticences mais uniquement concernant le droit à l'assainissement[5]. On notera cependant

---

2 Les différentes résolutions citées figurent en annexe 2 de cet ouvrage.

3 On notera en particulier l'appui affirmé des Etats au droit de l'homme à l'eau lors de la dernière réunion du Comité des droits de l'homme (septembre 2011). Dans une Résolution, le Comité a salué (welcome), ce qui est une attitude positive et approbabatrice. The Council "w*elcomes* the recognition of the human right to safe drinking water and sanitation by the General Assembly and the Human Rights Council, and the affirmation by the latter that the human right to safe drinking water and sanitation is derived from the right to an adequate standard of living and inextricably related to the right to the highest attainable standard of physical and mental health, as well as the right to life and human dignity."

This important Resolution (Annex 2) was co-sponsored by 65 States including: Albania, Algeria, Armenia, Andorra, Austria, Belgium, Benin, Bosnia and Herzegovina, Botswana, Bulgaria, Cambodia, Cape Verde, Chad, Chile, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croatia, Cyprus, Denmark, El Salvador, Estonia, Finland, France, Georgia, Germany, Greece, Guatemala, Honduras, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Morocco, Netherlands, Nigeria, Norway, Panama, Palestine, Peru, Poland, Portugal, Qatar, Macedonia, Maldives, Republic of Moldova, Monaco, Montenegro, Romania, Saint Kitts and Nevis, Senegal, Serbia, Slovakia, Slovenia, Solomon Islands, Spain, Sweden, Switzerland, Tajikistan, Tunisia, Ukraine, Uruguay, Zimbabwe and Yemen. For Europe,it should be pointed out that there are only a few missing states : United Kingdom, Czech Republic, Belarus and Turkey who are in fact lobbying against the text but not acting against its adoption.

4 On notera par exemple la déclaration du Représentant de l'UE au Conseil des droits de l'homme (15 septembre 2011) qui « a toutefois signalé que tous les États Membres ne reconnaissent pas qu'il s'agisse d'un droit ». À part le Royaume-Uni, il n'est pas clair quels seraient les États de l'UE qui ne reconnaissent pas ce droit. Aucun autre représentant n'a tenu de propos semblables.

5 At the 64th General Assembly of the World Health Organisation (May 2011), the UK Government confirmed its position: Dr. Watt (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) said that her Government was fully committed to supporting the achievement of the Millennium Development Goals and placed a high priority on providing the poorest people in the world with clean water and sanitation. Her Government recognized human rights that had a clear basis in international human rights law, thereby enabling each State to be aware of its obligations to its people, and each individual to know what his or her rights were. It recognized a right to water as an element of the right of everybody to an adequate standard of living, and acknowledged that inadequate sanitation undermined the protection of human rights. It did not, however, consider that a "right" to sanitation currently existed under international human rights law. Nor was there an internationally agreed definition of what such a right

qu'un certain conservatisme prévaut dans certains milieux européens où existe une certaine gêne à admettre que le droit à l'eau potable et à l'assainissement a désormais le statut d'un droit de l'homme et qu'il s'applique de façon universelle y compris au plan interne.

3. Un droit de l'homme encore mal défini

Le droit à l'eau potable et à l'assainissement n'a pas jusqu'ici été reconnu explicitement[6] dans une convention mondiale[7], mais il figure déjà dans des instruments régionaux (Amérique latine, Afrique, pays islamiques[8]). Quand bien même ce droit serait reconnu en droit international positif, sa portée devrait être clarifiée. A quoi précisément est tenu un Etat comme la France qui reconnaît officiellement ce droit hormis aux dispositions de son droit interne ?

Dans une résolution adoptée à l'unanimité en 2011 lors de sa 64ème Assemblée mondiale, l'Organisation mondiale de la Santé invite les États membres à soutenir « la réalisation progressive du droit humain à l'eau et à l'assainissement qui habilite chacun, sans discrimination, à disposer pour son usage personnel et domestique d'une eau et d'un assainissement qui soient suffisants, sans risque, acceptables, accessibles physiquement et abordables ». Cette définition a été adoptée par les représentants des États en pleine connaissance des implications que son adoption pourrait avoir. Elle a encore l'inconvénient d'être un peu imprécise et surtout de ne pas définir ce qu'il faut comprendre par assainissement.

---

would comprise. Official Record A/64/B/PSR/5 (20th May 2011).

6 Ainsi l'Art. 24.2 de la Convention sur les droits de l'enfant prescrit que : « Les États parties prennent des mesures appropriées pour lutter contre la maladie et la malnutrition, y compris dans le cadre des soins de santé primaires, grâce notamment à l'utilisation de techniques aisément disponibles et à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable, compte tenu des dangers et des risques de pollution du milieu naturel ». Il existe bien une obligation de lutter contre la maladie pour les États mais pas un droit de l'enfant à l'eau potable.

7 On notera que certains pays font une analyse différente. Lors du débat au Conseil des droits de l'homme en septembre 2011, M. Reinhard Schweppe, délégué de l'Allemagne parlant au nom d'un groupe de pays appelé le « Groupe bleu », a rappelé que le droit à l'eau et à l'assainissement est inscrit dans de nombreux traités internationaux et a donc un caractère obligatoire. Le défi reste de mettre en œuvre ce droit et de le transformer en réalité. Le Groupe bleu est préoccupé par le fait que 884 millions de personnes n'ont pas accès à l'eau potable et que 2.6 milliards d'habitants de la planète n'ont pas accès à l'assainissement. Dans ce contexte, les pays membres du Groupe bleu restent engagés à mettre en œuvre les droits de l'homme et notamment le droit à l'eau et à l'assainissement et à soutenir la Rapporteuse spéciale dans l'accomplissement de son mandat.

8 En 2004, la Ligue arabe adopte la Charte arabe des droits de l'homme qui reflète les tendances actuelles dans ce domaine. « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant, pour elle et sa famille, qui leur assure le bien-être et une vie décente, y compris la nourriture, les vêtements, le logement et les services, et a droit à un environnement sain. Les États parties prennent les mesures requises en fonction de leurs ressources pour assurer ce droit » (Art. 38). Les services associés au logement incluent l'eau et l'assainissement. En effet, l'Art. 39 prescrit : « Les mesures que les États parties prendront comprennent : la garantie à chacun de la nourriture de base et de l'eau potable ; la lutte contre les facteurs de pollution de l'environnement et fourniture de moyens d'assainissement (en anglais : providing proper sanitation systems)".

Concernant le droit à l'eau potable, il existe depuis 2002 une définition qui fait autorité (Observation générale N°15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels[9]) mais qui n'engage pas les Etats. Concernant le droit à l'assainissement, il est mis en œuvre au plan interne mais sa définition n'a pas encore fait l'objet d'un véritable débat au niveau international[10]. Il vise probablement à protéger la santé, la dignité et l'environnement et comporte de nombreuses obligations. Il concerne des sujets dont on parle peu tels que les toilettes et les matières fécales mais ne s'y limite pas. Après quelques hésitations, il semble actuellement acquis que l'assainissement concerne toutes les eaux usées des ménages, eaux grises comme eaux noires[11] et qu'il ne se limite en aucune façon à un concept plus étroit et d'ailleurs mal défini comme l'assainissement de base.

En Europe, il est fréquent que l'accès à l'eau et à l'assainissement soit peu subventionné et donc relativement cher. Comme le droit à l'eau potable et à l'assainissement porte sur un service essentiel, voire vital, il est désormais acquis que l'exercice de ce droit ne doit pas être limité par des considérations économiques et que la personne concernée ne doit pas pâtir du fait d'un prix trop élevé de ce service. Toutefois l'obscurité est totale sur le sens précis[12] à accorder à la notion d'un prix trop élevé. Pour l'UE, le droit à un prix abordable de l'eau a été inscrit dans le Traité de Lisbonne (Protocole n°9/26).

4. Un droit partiellement protégé en Europe

Si l'on peut regretter l'inexistence d'un acte juridique contraignant au plan mondial instaurant le droit à l'eau potable et à l'assainissement, la situation est différente en Europe car il ne manque pas de dispositions et d'actes juridiques applicables.

---

9 On notera tout particulièrement le paragraphe 10 : « Le droit à l'eau consiste en des libertés et des droits. Parmi les premières figurent le droit d'accès ininterrompu à l'approvisionnement en eau nécessaire pour exercer le droit à l'eau, et le droit de ne pas subir d'entraves, notamment une interruption arbitraire de l'approvisionnement et d'avoir accès à une eau non contaminée. Par contre, les seconds correspondent au droit d'avoir accès à un système d'approvisionnement et de gestion qui donne à chacun la possibilité d'exercer, dans des conditions d'égalité, le droit à l'eau ».

10 La définition de la Déclaration sur l'assainissement adoptée par le CDESC en novembre 2010 (E/C.12/45/CRP.1) n'a qu'une légitimité très limitée. Le texte ne correspond pas à celui de la Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies (Annexe 2, A/RES/65/153 de décembre 2010), ni à la pratique des pays européens et il ne donne qu'une citation tronquée du texte de l'Expert indépendante.
(Texte de la Déclaration du CDESC : "8. In line with the definition of sanitation as proposed by the Independent Expert on water and sanitation as "a system for the collection, transport, treatment and disposal or re-use of human excreta and associated hygiene", States must ensure that everyone, without discrimination, has physical and affordable access to sanitation, "in all spheres of life, which is safe, hygienic, secure, socially and culturally acceptable, provides privacy and ensures dignity"). La résolution de l'AGNU a le mérite d'émaner des représentants officiels des Etats.

11 Selon Wateraid, sanitation is "the collection, transport, treatment and disposal or reuse of human excreta, domestic waste water and solid waste, and associated hygiene promotion", *The sanitation problem*, Wateraid, 2011, p. 8. This definition was developed for the International Year of Sanitation 2008 by the Water Supply and Sanitation Collaborative Council and approved by the UN-Water Task Force on Sanitation. For Europe, see definition in Protocol on Water and Health "Sanitation" means "the collection, transport, treatment and disposal or reuse of human excreta or domestic waste water, whether through collective systems or by installations serving a single household or undertaking."

12 Dans l'ouvrage « *De l'eau potable à un prix abordable* », l'auteur ne conclut pas que le niveau de 3% des dépenses du ménage soit un niveau d'inabordabilité dans tous les pays mais considère au vu de la pratique des États que ce niveau est approprié pour les pays de l'Europe de l'Ouest. Toutefois il y a peu d'États qui se soient prononcés dans ce sens.

Tout d'abord, on peut présumer que les Tribunaux internes en Europe considéreront que le droit à l'eau potable et à l'assainissement fait partie du droit à un niveau de vie suffisant de l'Art. 11 du Pacte, du moins dans tous les États qui ont approuvé cette interprétation. On voit mal un Tribunal en Europe qui refuserait une telle interprétation qui a reçu, depuis 2010, un soutien quasi-unanime même s'il y eut de nombreuses abstentions en juillet 2010 lors du vote de l'Assemblée générale. Depuis lors, le camp des abstentionistes a quasiment disparu, mais il reste des réticents.

Par ailleurs, il ne manque pas d'accords internationaux très pertinents mais limités à l'Europe qui couvrent très bien le champ de ce droit. En particulier, des obligations internationales de fourniture d'eau et d'assainissement sont énoncées dans le Protocole Eau et Santé[13] et des obligations de fournitures d'eau de qualité et d'assainissement figurent aussi dans des directives communautaires.[14]

Finalement, certains aspects du droit à l'eau et à l'assainissement sont déjà protégés par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)[15] et par le Comité européen des droits sociaux (CEDS)[16] qui « statue en droit sur la conformité des situations nationales avec la Charte sociale européenne révisée ». Ainsi, la CEDH a déjà condamné un État pour un manque d'accès à des toilettes[17] ou pour la dégradation de l'accès à l'eau potable. La CEDS a critiqué le manque d'installations sanitaires pour les Roms[18]. Lorsque l'occasion se présentera, la CEDH apportera son soutien au droit à l'eau.

---

13 Ce protocole (OMS/CEE) relatif à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux a été ratifié par 16 pays et est entré en vigueur en août 2005.

14 Directive 98/83/CE du Conseil du 3 nov. 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. Directive 2000/60/CE du 23 oct. 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. Voir les rapports nationaux dans cet ouvrage, la Compilation of Good Practices (A/HRC/18/33 Add.1, juillet 2011) préparée par l'OHCHR, l'étude UN-ECE : NO ONE LEFT BEHIND. Good practices to ensure equitable access to water and sanitation in the pan-European region, dec. 2011. Il existe peu de plans et de stratégies en Europe occidentale ou centrale pour le motif que les améliorations à apporter sont marginales.

15 Le droit à la vie privée et familiale et au domicile (Art. 8 CEDH), le droit à un procès équitable (Art. 6), le droit à la vie (Art. 2) et le droit à un recours effectif (Art. 13).

16 Le Comité européen des droits sociaux est une institution du Conseil de l'Europe, juge de la conformité des législations et des pratiques nationales des différents États membres à la Charte sociale européenne.

17 Payet c/ France Requête N°19606/08, 20 janvier 2011. Peers c/Grèce (Requête N°28524/95, 19 avril 2001. La Recommandation du Conseil de l'Europe Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes précise les conditions de détention à respecter dans le domaine de l'accès à l'eau et à l'assainissement : « 19.3 Les détenus doivent jouir d'un accès facile à des installations sanitaires hygiéniques et protégeant leur intimité. 19.4 Les installations de bains et de douches doivent être suffisantes pour que chaque détenu puisse les utiliser, à une température adaptée au climat, de préférence quotidiennement mais au moins deux fois par semaine (ou plus fréquemment si nécessaire) conformément aux préceptes généraux d'hygiène. 19.7 Des mesures spéciales doivent être prises afin de répondre aux besoins hygiéniques des femmes. 22.5 Les détenus doivent avoir accès à tout moment à l'eau potable ».

18 CEDS : L'Article 31, §1 garantit l'accès à un logement d'un niveau suffisant, ce qui signifie un logement salubre (c'est-à-dire disposant de tous les éléments de confort essentiels : eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité) ; présentant des structures saines ; non surpeuplé ; et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux. Affaire CEDR c/Italie, 7/12/2005. Selon le CEDS, il faut entendre par là un logement (voir CEDR c. Grèce, réclamation N°15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, par. 24) - présentant des structures saines - doté de tous les éléments de confort essentiels (eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité), - d'une taille suffisante compte tenu de la composition de la famille qui l'occupe, - et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux.

De son côté, la Cour de justice de l'Union européenne a condamné des États pour manquement à la mise en œuvre de dispositions de droit communautaire en matière d'assainissement ou de qualité des eaux de boisson. Son rôle a été déterminant pour obliger les Etats à installer plus d'égouts et de stations de traitement des eaux usées[19].

Malgré l'existence de ces actes internationaux, il serait avantageux pour promouvoir le droit à l'eau qu'existe en Europe un texte de droit international sur le droit à l'eau et à l'assainissement.

5. Un droit mis en œuvre principalement au niveau local

La mise à disposition d'équipements de distribution d'eau et d'assainissement n'est pas laissée à l'entière discrétion des pouvoirs locaux car ceux-ci sont déjà tenus par la plupart des législations nationales de prendre des mesures protectrices de la santé et de l'environnement. S'ils n'ont pas les moyens financiers, ces pouvoirs locaux sont tenus de les demander aux autorités supérieures. Pour obliger les autorités à respecter les dispositions de droit interne, voire de droit international ou de droit communautaire, concernant l'eau et l'assainissement, il faut généralement s'adresser aux tribunaux nationaux. Les chances de succès seront plus grandes si le plaignant peut se fonder sur des dispositions précises dans l'ordre interne, car les dispositions générales du droit international ont peu d'effets directs.

6. L'accès à l'eau et à l'assainissement dans la réalité européenne

En Europe comme dans tous les pays développés, presque tout le monde a désormais accès à l'eau potable et à l'assainissement (les statistiques européennes sont présentées à l'annexe 1) et pour la plupart des personnes, le droit à l'eau et à l'assainissement est une réalité. Le taux de mise en œuvre de ce droit se situe au-delà de 90% et atteint parfois 99% des personnes. Ce résultat a été atteint par un effort continu commencé au XIX^{ème} siècle et surtout une amélioration considérable des conditions de vie après 1945. Il se caractérise par le branchement de tous les logements à un réseau d'eau potable, la fourniture continue d'eau potable pr les réseaux, la présence de lavabos, de douche/bain et de toilettes dans tous les logements et par l'évacuation des eaux usées dans un égout ou un système d'assainissement individuel. D'autre part, les bâtiments publics et les lieux de travail (y compris les écoles, hôpitaux, mairies, etc.) ont un branchement à l'eau potable et à l'assainissement.

Il existe bien sûr des différences dans le degré d'équipement des ménages à l'intérieur des pays entre le monde urbain et le monde rural et entre pays européens très développés et pays moins développés. Ces différences deviennent de moins en moins acceptables et s'estompent progressivement.

Néanmoins, le retard dans l'équipement sanitaire est considérable en Europe de l'Est et du Sud-est, particulièrement dans les zones rurales (Annexe 1). Cette situation n'est pas dramatique si l'on se rappelle comment était la France rurale en 1950. À cette époque, seulement 5% des logements français disposaient d'installations sanitaires et de toilettes à l'intérieur des logements. En 1954, 27% seulement des logements avaient des toilettes intérieures.

[19] Sur ce sujet, voir le rapport de M. van Rijswick dans cet ouvrage.

En matière d'accès à l'eau, une partie importante de la population rurale en Europe orientale dépend encore aujourd'hui de sources naturelles d'eau d'une potabilité non garantie[20]. De l'Atlantique à l'Oural, plus de 75 millions d'européens n'ont pas accès à de l'eau de réseau[21]. Ainsi en Roumanie, seuls 26% des habitants en zone rurale ont accès à un réseau d'eau. Dans les zones urbaines, il existe des réseaux qui distribuent en permanence ou fréquemment une eau insalubre. Comme dans le temps passé, l'équipement en bains ou douches est parfois très faible. Il concerne seulement 22% des logements en Bosnie-Herzégovine et 30% en Moldavie[22].

La situation en matière d'assainissement est également mauvaise dans certaines régions. En 2006, plus d'un quart des logements en zone rurale n'avaient pas d'assainissement améliorés dans des pays comme l'Azerbaïdjan, la Lettonie, la Moldavie et la Russie. En Roumanie, la situation est encore pire avec 46% des logements en zone rurale sans assainissement amélioré. Entre 1995 et 2006, on a observé peu d'améliorations des services d'eau dans le monde rural.

Dans la plupart des pays européens, l'évolution de l'accès à l'eau et à l'assainissement répond aux Objectifs du Millénaire. Chaque pays fait des efforts pour accroître le nombre de branchements et pour améliorer l'assainissement. Toutefois les progrès sont très insuffisants dans le secteur de l'accès à l'eau en Moldavie et dans le secteur de l'assainissement de base en Azerbaïdjan, en Belarus, en Roumanie et en Russie. Dans quelques pays d'Europe orientale, la situation se dégrade faute d'entretien des installations existantes.

Il existe donc en Europe des régions où de grands progrès sont nécessaires pour que le droit de l'homme à l'eau potable devienne une réalité. En particulier, il sera nécessaire de se préoccuper des populations discriminées ou marginalisées car on ne peut faire semblant d'ignorer les conditions de vie faites aux sans abri, aux personnes en grande précarité et aux 12 millions de Roms dans de nombreux pays européens. L'annexe 1 donne un aperçu des millions de personnes très démunies en Europe.

7. Des actions à entreprendre dans les pays européens au plan interne

Une fois reconnu officiellement en principe le droit à l'eau potable et à l'assainissement, il convient de donner un caractère concret à cette reconnaissance et de passer de l'affirmation d'un droit à la mise en œuvre de ce droit qui doit être opposable.

---

20 In a letter to Member States of 2/2/2011, the Commission General Director Falkenberg stated that "more than one third of the small supplies (50 to 5 000 citizens) delivered water were not complying with the values set in the Drinking Water Directive" and that EU "citizens currently do not receive safe drinking water". En comparaison, la qualité de l'eau dans les villages français est très bonne.

21 Sur la base des statistiques officielles, la population sans accès à l'eau de réseau dépasse 108 millions de personnes (annexe 1). Elles se répartissent en 24 millions de personnes dans 17 pays d'Europe de l'Est et du Sud-est, 54 millions de personnes en Belarus, Russie, Ukraine, Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie, et 30 millions de personnes en Asie centrale (5 pays). Il manque des statistiques sur la qualité de l'eau des réseaux, surtout dans le monde rural. Bien que cela soit généralement contraire à la loi, de nombreux réseaux en Europe de l'Est fournissent une eau non potable ou insalubre. Parmi les personnes avec eau de réseau, il existe une proportion significative qui ne reçoit pas d'eau potable (voir article de G. Payen).

22 United Nations: *The MDGs in Europe and Central Asia: Achievements, Challenges and the Way Forward, 2011*.

Plusieurs questions se posent :

i) Qui n'a pas accès à l'eau potable et à l'assainissement en Europe ? Cette situation est-elle en conformité avec le droit positif en vigueur dans le pays concerné ?

ii) La loi interne reconnaît-elle le droit individuel à l'eau potable et à l'assainissement ? Permet-elle des recours de la part des citoyens ?

iii) Quelles sont les améliorations envisageables au plan législatif, réglementaire et institutionnel pour mieux garantir la mise en œuvre au plan interne du droit à l'eau potable et à l'assainissement ?

Bien évidemment, la solution des ces questions nécessitera dans de nombreux cas de procéder aux travaux d'entretien et de réparation et de renforcer les investissements. Une augmentation des prix des services sera nécessaire mais il faudra tenir compte des aspects sociaux et ne pas ignorer que pour un nombre important d'Européens le service de l'eau est déjà ou risque d'être inabordable.

8. Mise en œuvre effective du droit à l'eau comme droit de l'homme en Europe

Le Conseil des droits de l'homme ne s'est pas contenté d'affirmer l'existence du droit à l'eau potable et à l'assainissement. Il a précisé[23] que les États devraient « élaborer les outils et mécanismes appropriés, qui peuvent consister en des mesures législatives, des stratégies et plans généraux pour ce secteur, y compris à caractère financier, pour atteindre progressivement le plein respect des obligations en matière de droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, notamment dans les régions actuellement non desservies ou mal desservies ».

En outre, les Etats devraient « assurer la totale transparence de la procédure de planification et de mise en œuvre dans la fourniture d'eau potable et de services d'assainissement ainsi que la participation active, libre et authentique des communautés locales concernées et des parties prenantes intéressées ».

De plus, ils devraient « accorder une attention particulière aux personnes appartenant aux groupes vulnérables et marginalisés, en veillant notamment au respect des principes de non-discrimination et d'égalité entre les sexes ».

Les trois volets de cette stratégie adoptée par le Conseil des droits de l'homme sont :

i) développer un plan d'action et des lois ;
ii) assurer la transparence et promouvoir la participation;
iii) veiller à la protection des minorités.

En Europe, les deux derniers volets sont déjà couverts par des conventions régionales et des législations nationales. Ainsi, la convention d'Aarhus oblige les parties contractantes (44 pays) à informer le public et à organiser la participation[24]. Il faut maintenant

[23] Résolution adoptée par la Conseil des Droits de l'Homme (A/HRC/RES/15/9) sur le droit de l'homme et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement.

[24] 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 1998).

l'appliquer de façon plus complète dans le domaine de l'accès à l'eau et à l'assainissement. Le droit communautaire traite aussi de ces questions. Dans l'Union européenne, la Cour de justice peut contribuer à rendre effectif la Charte européenne des droits fondamentaux, notamment en matière de protection du droit à la dignité et de mise en œuvre des directives (qualité de l'eau, eaux usées)

Deux conventions régionales permettent de lutter contre les discriminations et de protéger les minorités si elles n'ont pas accès à l'eau et à l'assainissement (Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Art. 14 et Protocole N°12, Charte sociale révisée, Arts. 30 et 31). Ces conventions ont chacune un mécanisme propre de mise en œuvre.

Par ailleurs, au cours des dernières années, quelques pays européens ont pris des mesures au plan législatif pour rendre opposable le droit à l'eau potable et à l'assainissement. Ainsi la France a adopté au cours des cinq dernières années cinq nouvelles dispositions législatives différentes pour améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement (voir section France, chapitre 2).

Mais d'une manière générale, on doit constater à l'examen des rapports nationaux[25], les faibles progrès au cours des années récentes dans les pays européens en vue de donner plus de portée au droit à l'eau et à l'assainissement. Devant une telle passivité en Europe et ailleurs, le Secrétaire général des Nations unies Ban Ki Moon s'est adressé aux Gouvernements et leur a exposé que les pays qui n'avaient pas encore inscrit le droit à l'eau potable et à l'assainissement dans leur ordre interne devraient le faire « sans délai »[26].

Des résolutions ont été adoptées par le Conseil des droits de l'homme dans le même sens. En particulier, il conviendra de mettre en œuvre la recommandation du Conseil des droits de l'homme de septembre 2011 qui invite les Etats à améliorer leur législation :

> *"To assess whether the existing legislative and policy framework is in line with the right to safe drinking water and sanitation and to repeal, amend or adapt it in order to meet human rights standards and principles".*

La question fondamentale en Europe est d'assurer une mise en oeuvre aussi complète que possible de ce droit qui est devenu un droit de l'homme. Les pays européens ne devraient pas avoir trop de difficultés puisqu'ils satisfont déjà à de nombreuses obligations en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement et ne devraient rencontrer que peu d'obstacles pour rendre ce droit opposable.

Les États européens se sont déjà engagés par un traité en vigueur à agir au niveau législatif. Aux termes de l'Art. 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels[27], les États parties sont déjà tenus « d'agir au maximum de leurs ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus

---

25 Voir les rapports nationaux dans cet ouvrage, la Compilation of Good Practices (A/HRC/18/33 Add.1, juillet 2011) préparée par l'OHCHR, l'étude du CEE-NU sur les pratiques équitables (déc. 2011). Il existe peu de plans et de stratégies en Europe occidentales ou centrales pour le motif que les améliorations à apporter sont marginales.

26 Adresse du 27 juillet 2011 à l'ONU. Reproduite dans cet ouvrage en tête du Chapitre 2.

27 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.

dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives ». Les États européens devraient donc adopter des textes de droit interne en vertu desquels le droit à l'eau serait considéré comme étant un droit opposable. En particulier, ils devraient préciser quelle autorité doit intervenir pour que ce droit soit effectif.

Comme le montrent les études nationales de cet ouvrage, la plupart des pays européens ont chargé les autorités locales ou régionales de cette tâche. L'encadré 1 donne quelques exemples d'affirmation de ce droit à l'eau en termes généraux. Toutefois ces textes ne sont pas suffisants par eux-mêmes car il faudra aussi préciser comment est assuré l'accès à l'eau pour les plus démunis, les plus isolés et les plus vulnérables.

CONCLUSIONS

En Europe, la voie normale pour mettre en œuvre le droit à l'eau potable et à l'assainissement implique que les Parlements nationaux de la plupart des pays se saisissent de ce sujet et amendent et complètent les législations sur l'eau potable et l'assainissement dans des aspects où cela paraît particulièrement nécessaire. Un premier objectif est de veiller à assurer autant que possible l'accès à l'eau potable et à l'assainissement aux minorités démunies ou vulnérables qui en sont démunies. Il va de soi que des investissements supplémentaires peuvent s'avérer nécessaires, notamment en zone rurale et dans les périphéries des villes, car il existe de grandes disparités géographiques dans l'accès à l'eau.

Indépendamment de cette action au plan interne, il serait utile d'entamer, dans la perspective d'une action au niveau international, l'examen d'un texte par lequel le droit à l'eau potable et à l'assainissement serait formellement reconnu comme un droit de l'homme. En effet, certaines critiques faites à l'encontre de la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies ne sont pas sans objet. Il paraît en effet difficile d'assurer l'effectivité d'un droit si celui-ci est mal défini ou si sa définition ne fait pas l'objet d'un consensus. Il est indispensable de bien préciser les obligations respectives des diverses autorités compétentes pour que le droit à l'eau soit un droit opposable.

Par ailleurs, il existe une responsabilité des Etats membres de l'Union européenne de mettre en œuvre en droit communautaire, le droit à un service d'intérêt économique général relatif à l'eau car ceci implique d'apporter pour des motifs d'ordre social des dérogations aux règles générales applicables en droit communautaire. Ayant accepté au sein du Conseil de l'UE des obligations internationales en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement, les Etats membres pourraient mettre en œuvre les droits associés aux obligations souscrites.

Pour que le droit à l'eau pour tous devienne progressivement une réalité dans toute l'Europe, il faudra s'inspirer des solutions mises en place dans les pays européens les plus avancés. Toute l'Europe reconnaît l'existence d'un droit à l'eau potable mais seule une petite partie des pays peut affirmer que ce droit est juridiquement reconnu dans leur ordre interne. Les études présentées dans cet ouvrage montrent la diversité des approches et des degrés d'avancement pour faire du droit à l'eau un véritable droit de l'homme. Elles montrent aussi que des dizaines de millions d'Européens ne bénéficient pas du droit à l'eau potable et à l'assainissement et ont besoin de l'aide des pays les plus développés pour surmonter leur retard.

Encadré 1

EXEMPLES DE DISPOSITIONS LEGISLATIVES INSTAURANT LE DROIT A L'EAU POTABLE EN EUROPE[28]

Droit communautaire

Les services de l'eau potable et de l'assainissement sont considérés en droit communautaire (DCE, 2000/60/CE, Préamb. 15) comme des services d'intérêt général. A ce titre, ils doivent satisfaire à des critères énoncés dans le Protocole N°9 (actuellement N°26) sur les services d'intérêt général au Traité de Lisbonne (2007) :

« Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général comprennent notamment... un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs ». ("A high level of quality, safety and affordability, equal treatment and the promotion of universal access and of user rights)".

CEE-ONU

Dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe, le Protocole sur l'eau et la santé (1999) énonce les critères auxquels l'accès à l'eau doit satisfaire : « Un accès équitable à l'eau, adéquat du point de vue aussi bien quantitatif que qualitatif, devrait être assuré à tous les habitants, notamment aux personnes défavorisées ou socialement exclues ».

Belgique

En 1996, la Région flamande a adopté 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 (Art. 3).

En 1999, la Région wallonne a adopté 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 ». (Décret du 15 avril 1999 de la Région wallonne relatif au cycle de l'eau et instituant une entreprise publique de gestion de l'eau (Arts. 1.2, 4.2 et 6.2.5).

En 2006, la Région Bruxelles-Capitale a adopté une ordonnance qui 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 ». (Ordonnance du 20 novembre 2006).

Espagne

Selon l'Art. 19 du Statut d'autonomie de l'Aragon (2006) :
« Los aragoneses, en el marco del desarrollo sostenible, de la participación y de la utilización eficaz y eficiente del recurso, 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 de Aragón ».(Les Aragonais dans le cadre du développement durable, de la participation et de l'utilisation

[28] Pour des exemples de dispositions hors d'Europe, voir Henri Smets : *L'accès à l'assainissement, un droit fondamental*, Éditions Johanet, Paris, 2010.

efficace et efficiente de la ressource ont droit à disposer de l'alimentation en eau dans des conditions de quantité et de qualité suffisantes pour satisfaire les nécessités présentes et futures, tant pour la consommation humaine que pour le développement d'activités sociales et économiques que permettent la structuration et l'équilbre territorial de l'Aragon).

Selon l'Art. 17 du Statut d'autonomie de la Communauté valencienne (2007) :
« 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. » (Les citoyens valenciens ont droit à disposer d'une quantité d'eau de qualité, suffisante et sûre, pour répondre aux nécessités de la consommation humaine et pour pouvoir développer leurs activités économiques et sociales en conformité avec la loi).

Selon l'Art 98 du Statut d'autonomie de Castilla-La Mancha :
« Los ciudadanos de Castilla-La Mancha tienen derecho a la implantación en todos los municipios de su territorio de unos servicios adecuados de abastecimiento de agua potable y de saneamiento y depuración de las aguas residuales, en las condiciones que establezca la ley. » (Les citoyens de Castilla-La Mancha ont droit à l'implantation dans toutes les municipalités de son territoire de services adéquats d'eau potable, d'assainissement et de traitement des eaux usées dans les conditions établies par la loi).

France

« ...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 » (Code de l'environnement, Art. L210-1).

La Charte de l'environnement reconnaît pour toute personne le « droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » et l'obligation de « prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ».

Portugal

"Chacun a le droit pour lui et sa famille à un logement de taille adéquate, répondant aux standards d'hygiène et de confort et préservant l'intimité personnelle et familiale…" (Constitution de 1976, Article 65).

Suisse

La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que: toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables (Constitution, Art. 41.1).

L'EUROPE SOUTIENT LE DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT

L'accès à l'eau relève d'un droit très ancien selon lequel chacun pouvait puiser l'eau d'une source ou d'un cours d'eau et devait recevoir l'eau pour étancher la soif. La nouveauté depuis une trentaine d'années a été de reconnaître l'existence d'un droit de l'homme à une quantité d'eau nécessaire pour les usages essentiels et d'un droit de l'homme à l'assainissement. Jusque-là, on ne reconnaissait que l'existence d'un besoin fondamental ou d'un objectif politique sans conséquences juridiques. En 1992, la Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable (1992) a considéré qu'il « est primordial de reconnaître le droit fondamental de l'homme à une eau salubre et une hygiène adéquate pour un prix abordable »[29]. Ce type de déclaration qui n'a évidemment aucune portée contraignante est indicatif de la tendance actuelle.

Au niveau communautaire, les 27 États européens membres de l'Union sont tenus de mettre en œuvre les Directives sur les eaux résiduaires urbaines[30] (1990) et sur la qualité de l'eau[31] (1998). Par ailleurs, ils ont approuvé la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000) qui reconnait notamment le droit à la dignité.

Les États européens ont signé en 1996 la Charte sociale révisée qui reconnaît le droit à un logement sain. Depuis 2005, il est admis que la Charte s'applique tant pour l'accès à l'eau que pour l'accès à des toilettes dans les logements. Cette Charte a valeur de traité et a été ratifiée par 31 États (symbole S, tableau 1).

La 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 1998) reconnaît « le droit de chacun de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être » (Art. 1) et crée des droits à l'information et à la participation dans le secteur de l'eau.

En 1999, le Protocole sur l'eau et la santé est signé à Londres et inclut des obligations très larges à charge des États en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement. 24 États européens (symbole P, tableau 1) représentant 60% de la population européenne ont ratifié ce Protocole qui contient aussi la recommandation : « *Un accès équitable à l'eau, adéquat du point de vue aussi bien quantitatif que qualitatif, devrait être assuré à tous les habitants, notamment aux personnes défavorisées ou socialement exclues* ». Ce texte fixe un objectif et non une obligation.

Au Sommet européen de Nice (2000), les Chefs d'État et de Gouvernement ont adopté[32] l'objectif de « promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services ». Ceci concerne « l'accès de chacun à un logement décent et salubre ainsi qu'à des services essentiels nécessaires, compte tenu du contexte local, à une existence normale dans ce logement (électricité, eau chauffage...) ».

---

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

30 Directive N°91/271 du 21/05/91 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

31 Directive N°98/83/CE du 03/11/98 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

32 « Objectifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », J.O.C.E., C 82/4 (13/3/2001).

En mars 2000, la Déclaration ministérielle de La Haye sur la sécurité de l'eau au 21ème siècle (Deuxième Forum Mondial de l'Eau) se fixe l'objectif : « l'accès de tous à suffisamment d'eau potable à un prix raisonnable pour mener une vie saine et productive ». Elle reconnaît que l'accès à l'eau et à l'assainissement sont des « besoins humains de base essentiels à la santé et au bien-être ». Les Ministres ont aussi décidé de tenir compte « des besoins fondamentaux des pauvres et des plus défavorisés ».

Les déclarations de Gro Harlem Brundtland, Directrice générale de l'OMS et ancien Premier Ministre de la Norvège, exposent la vision des années 2000 :

> « *L'accès à l'eau salubre et à des moyens d'évacuation salubre des excréta est un besoin universel et, à la vérité, un droit fondamental de l'homme* » *(novembre 2000). Elle affirme que : « l'approvisionnement en eau salubre et l'existence de services d'assainissement adéquats permettant de protéger la santé figurent parmi les droits de l'homme fondamentaux* » *(mars 2001)*[33].

En 2001, les 47 États Membres du Conseil de l'Europe adoptent une Recommandation du Conseil des Ministres (Recommandation - Rec. (2001)14) selon laquelle « Toute personne a le droit de disposer d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire ses besoins essentiels ». Cette affirmation incluse dans un texte d'un acte juridique adopté par les représentants officiels des États Membres constitue la première reconnaissance officielle du droit à l'eau en Europe.

En mars 2006, au cours du 4e Forum mondial de l'eau à Mexico, l'Union européenne a fait une Déclaration sur le droit d'accès à l'eau et à l'assainissement selon laquelle: "L'Union européenne soulignele fait que les autorités publiques doivent prendre des mesures adéquates pour qu'il soit effectif et abordable". Ce texte vise l'accès à l'eau.

En mars 2010, la plupart des États européens ont soutenu la Déclaration de l'Union européenne du 22 mars 2010 (annexe 2) (symbole *, tableau 1). En outre, certains d'entre eux ont soutenu une résolution adoptée au 5ème Forum mondial de l'eau à Istanbul en 2009 (F) ou une Déclaration dite de Beppu (B)[34].

Selon l'Observation générale N°15 « Le droit à l'eau » (2002), le droit à l'eau fait partie des droits économiques et sociaux mais cette interprétation qui n'avait pas été adoptée par les représentants des États n'a finalement été reconnue par ceux-ci qu'en septembre 2010 dans le cadre du Conseil des Droits de l'homme.

---

33 Voir www.world waterday.org/lgfr/thematic/hmnrihts.html (mars 2001).

34 (P) : Protocole Eau et Santé (Londres, 1999) « Les Parties prennent toutes les mesures appropriées pour assurer : 1) Un approvisionnement adéquat en eau potable salubre, 2) Un assainissement adéquat » (Art. 4.2). NA : Déclaration du Sommet des Non-alignés de La Havane (2006) "The Ministers acknowledged the right to water for all." NA : Déclaration du Sommet des Non-alignés de Sharm el Sheik (2009) « Les chefs d'État ou de gouvernement ont reconnu le droit à l'eau sans discrimination ». (B) : Déclaration de Beppu (2008) "We, the leaders of the Asia-Pacific, do hereby agree to recognise the people's right to safe drinking water and basic sanitation as a basic human right and a fundamental aspect of human security." (F) : Déclaration annexe d'Istanbul (mars 2009) "We recognize that access to water and sanitation is a human right and we are committed to all necessary actions for the progressive implementation of this right."

Tous les États européens sont parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et tous, sauf le Royaume-Uni, ont accepté en 2010 l'interprétation que le droit à un niveau de vie suffisant inclut le droit à l'eau potable et à l'assainissement). En 2011, les seuls pays européens qui semblent avoir encore des réticences concernant le droit à l'eau potable et à l'assainissement sont le Royaume Uni (opposition au droit à l'assainissement) et peut-être la Turquie (réticences concernant le droit à l'eau) (tableau 1).

Tableau 1. LES 47 ÉTATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE

Les États qui suivent ont adopté la recommandation du Conseil de l'Europe de 2001 (Rec. (2001)14) et d'autres textes pertinents :

Albanie, P, S*
Allemagne, P*
Andorre, S
Arménie, B, S*
Autriche, S*
Azerbaïdjan, B, P, S
Belgique, P, S*
Bosnie-Herzégovine, S*
Bulgarie, S*
Chypre, S*
Croatie, P*
*Danemark**
Espagne, F, P*
Estonie, P, S*
Finlande, P, S*
France, P, S*
Géorgie, S*
*Grèce**
Hongrie, P, S*
Irlande, S*
*Islande**
Italie, S*
*Lettonie**
*Liechtenstein**
Lituanie, P, S,*
Luxembourg, P*
*Anc. rép. Yougoslave de Macédoine**
Malte, S*
Moldavie, P, S*
Monaco
Monténégro, NA, S*
Norvège, S
Pays-Bas, S*
*Pologne**
Portugal, S*
Roumanie, S
*Royaume-Uni**
Russie, P, S
Saint-Marin
Serbie, S*
Slovaquie, P, S*
Slovénie, S*
Suède, S*
Suisse, P
République tchèque, P*
Turquie, S
Ukraine, P, S*

En outre, les cinq États suivants d'Asie centrale sont membres de la Commission économique pour l'Europe : Kazakhstan (B), Kirghizistan(B), Ouzbékistan, Tadjikistan(B), Turkestan (NA). Hormis l'Ouzbékistan, ils ont souscrit à la Déclaration de Beppu (B) ou à celle des Non-alignés (NA) en faveur du droit à l'eau mais ils ne sont pas signataires du Protocole Eau et Santé.
*NB. P : Ratification du Protocole Eau et Santé ; S : Ratification de la Charte Sociale ; F : Déclaration à Istanbul : * S : soutien à la Déclaration du Conseil de l'UE.*

Au niveau parlementaire, le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont systématiquement soutenu le droit de l'homme à l'eau. En mars 2009, une résolution en faveur du droit à l'eau[35] a été votée par ces deux institutions.

[35] Résolution du Parlement Européen du 12 mars 2009 sur l'eau « L'accès à l'eau potable devrait être un droit fondamental et universel ». Résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (mars 2009) « L'Assemblée souligne que l'accès à l'eau doit être reconnu comme un droit de l'homme fondamental ».

LA FRANCE SOUTIENT LA TRANSCRIPTION DU DROIT A L'EAU DANS LA REALITE

*Intervention de la France lors de la réunion du 27 juillet 2011 de l'Assemblée générale des Nations unies (***M. Emmanuel Bonne***)*

« Mon pays se félicite de l'adoption de la résolution 64/292 qui reconnaît le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement par l'Assemblée générale des Nations unies. Elle a permis, depuis un an, d'intensifier la mobilisation des gouvernements et des autres acteurs sur le terrain. A la suite de cette avancée historique, le Conseil des Droits de l'Homme a adopté par consensus la résolution 15/9 le 30 septembre 2010, qui lie ce droit essentiel au droit à un niveau de vie adéquat.

Il faut maintenant dépasser cette étape et travailler, avec l'adhésion pleine et entière de tous les acteurs responsables du droit à l'eau potable et à l'assainissement, à la perspective qui s'impose désormais à tous : mettre en œuvre ces résolutions et transcrire dans la réalité le droit de tous à l'eau potable et à l'assainissement.

C'est avec cet esprit que la France s'engage, avec un groupe d'état informel, ouvert et transrégional, le «blue group», pour la promotion du droit à l'eau potable et à l'assainissement et son application.

Le droit à l'eau potable et à l'assainissement est une priorité de l'action internationale de la France. Il est indispensable de rappeler la responsabilité première des États dans l'élaboration d'une organisation adéquate pour la mise en œuvre de ce droit et des mécanismes de contrôle de son application. La France est particulièrement attachée à la clarification des rôles respectifs des différents acteurs.

Convaincue que c'est l'action conjointe aux différents niveaux de décision politique qui permettra des avancées significatives adaptées aux contextes respectifs, elle appelle notamment à une plus grande reconnaissance du rôle des autorités locales dans la fourniture des services, dans le cadre des lois et règlements nationaux. Il appartient à tous les acteurs publics concernés de se mobiliser, et de s'engager à mettre en place des solutions solidaires pour garantir à chacun un accès effectif à l'eau potable et à l'assainissement ».

L'ESPAGNE CONTRIBUE À LA PROMOTION INTERNATIONALE DU DROIT À L'EAU

Henri Smets
Académie de l'Eau, France

1. Généralités

L'Espagne est l'un pays européen où le manque d'eau potable pour l'alimentation des populations a parfois été tel qu'il a fallu importer de l'eau potable de l'étranger. Depuis lors, des unités de dessalement de l'eau de mer ont été mises en place. Des difficultés ont parfois surgi entre les régions autonomes de l'Espagne du fait de la pénurie d'eau en cas de sécheresse.

Au niveau des ménages, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est particulièrement élevé en Espagne puisque 99.7% des logements principaux sont branchés à l'eau courante et 99% sont branchés à un égout ou à un système individuel d'assainissement.

Le droit à l'eau pour tous a été mis en œuvre dès le XIX^{ème} siècle par la mise en place de bornes fontaines d'eau potable où l'on peut sans difficulté remplir son seau. Dans de nombreux villages, on trouve encore les lavoirs municipaux et les abreuvoirs datant parfois du Moyen-Âge. Actuellement, on observe une augmentation du nombre de ces bornes dans les villes et villages où chacun peut se servir d'eau potable sans payer. Toutefois cette action participe plus d'une approche symbolique que d'un besoin avéré car très peu de personnes utilisent ces bornes fontaines.

Au cours des dernières années, l'Espagne a pris de nombreuses mesures au plan international et au plan interne pour mettre en œuvre le droit à l'eau et en promouvoir la reconnaisance.

a) Qualité de l'eau potable

La qualité de l'eau distribuée en Espagne est très élevée. Selon les sources officielles, « la qualité sanitaire des eaux de consommation en 2009 est appropriée pour la consommation humaine dans 99.6% des bulletins officiels d'analyses transmis au SINAC »[36]. D'autres statistiques sont moins positives[37]. Les données sur la qualité dans les diverses régions font apparaître de grandes différences : l'eau potable en Murcie est trop souvent de faible qualité. Des améliorations seront aussi nécessaires en Andalousie[38]. L'action entreprise par la Commission européenne (encadré 2) montre l'importance du problème.

---

36 « Calidad del agua de consumo humano en Espana, Informe technico - Ano 2009" publié par le Sistema de Informacion Nacional de Aguas de Consumo (SINAC), Ministerio de Sanidad.

37 Sur 759 zones de distribution d'eau de plus de 5 000 habitants, on a observé en 1996-98 un certain nombre de zones où les paramètres de qualité de l'eau potable de l'UE n'ont pas été respectés. La liste suivante donne le nombre de zones (sur 759) où un non-respect pour un paramètre a été observé : coliformes, 60 zones ; sulphate, 59 ; aluminium, 53 ; température, 48 ; sodium, 41 ; nitrates, 35 ; magnésium, 33 ; potassium, 31 ; coliformes fécaux, 19 ; streptocoque fécaux, 19 ; turbidité, 15 ; fer, 14 ; manganèse, 9. coloration, 5. Il apparaît donc que les normes sont respectées à peu près partout. Mais il y a néanmoins plus de 60 zones sur 759 où des non-conformités de qualité de l'eau ont été observées dont 19 avec matières fécales. Les chiffres actuels devraient être meilleurs. *Synthesis Report on the Quality of Drinking Water in the European Union period 1996-1998* (Directives 80/778/EEC and 91/692/EEC), KIWA, 2002.

38 Les communautés autonomes ayant le plus grand nombre de cas de non-conformité sont la Murcie (20%), l'Andalousie (16%), Madrid (11%), Communauté valencienne (8%). Les provinces de Murcie et de Madrid ont eu 20% et 11% de non-conformité.

Encadré 2

LE DROIT À LA QUALITÉ DE L'EAU POTABLE EST PROTÉGÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

La Commission demande à l'Espagne de prendre des mesures pour améliorer la qualité de l'eau boisson à Las Filipinas, une localité de San Miguel de Salinas, située dans la province espagnole d'Alicante. La Commission constate avec inquiétude que depuis plus de dix ans, l'eau dont disposent les habitants de cette localité est impropre à la consommation humaine. Malgré des pétitions adressées au Parlement européen en 2005 et 2006, et la reconnaissance de la réalité de cette situation par les autorités espagnoles elles-mêmes, aucune mesure concrète n'a été prise pour y remédier.

Une lettre de mise en demeure a été adressée à l'Espagne à ce sujet en 2009, et malgré plusieurs réponses, aucune mesure satisfaisante n'a été mise en œuvre à ce jour. Sur recommandation du Commissaire européen à l'environnement, M. Janez Potočnik, la Commission adresse donc un avis motivé à l'Espagne, qui dispose à présent d'un délai de deux mois pour se mettre en conformité, faute de quoi la Commission pourrait saisir la Cour de justice de l'Union européenne.

Manquements répétés à l'obligation d'agir

Des tests réalisés sur l'eau de boisson locale à Las Filipinas ont révélé à maintes reprises que celle-ci enregistre des dépassements des valeurs fixées pour plusieurs paramètres, notamment la teneur en sodium, en nitrates et en chlorures ainsi que la conductivité ; le fait que cette eau soit actuellement impropre à la consommation humaine n'est d'ailleurs contesté par personne.

Les autorités locales avaient informé la Commission qu'un projet portant sur la construction de nouvelles infrastructures d'approvisionnement en eau était à l'étude. La Commission a engagé la procédure d'infraction à l'encontre de l'Espagne en lui adressant une lettre de mise en demeure en mai 2009. Après examen des réponses qui lui sont parvenues depuis lors, la Commission a conclu que la Directive européenne sur l'eau potable n'était toujours pas respectée et qu'aucun projet n'avait été mis en œuvre pour remédier à la situation. Un avis motivé a donc été envoyé à l'État membre.

Rappel

En Europe, la qualité de l'eau de boisson relève de la Directive sur l'eau potable, dont l'objectif est de garantir la salubrité et la propreté des eaux destinées à la consommation humaine. En vertu de ces dispositions, les eaux ne doivent pas contenir de micro-organismes, de parasites ou toutes autres substances constituant un danger potentiel pour la santé des personnes. Conformément à la directive, quelques 48 paramètres microbiologiques et chimiques doivent être contrôlés et testés régulièrement. Si la qualité de l'eau potable n'atteint pas le niveau requis, des mesures correctives et des restrictions d'utilisation doivent être mises en place prioritairement. (Communiqué de presse de la Commission, 16 juin 2011).

***NB** : La Commission joue un rôle très utile pour contraindre les États à respecter leurs obligations communautaires, notamment en matière de qualité de l'eau potable ou d'accès à un assainissement approprié. Le droit à la qualité de l'eau potable est protégé efficacement par le droit communautaire et fait partie des obligations de santé publique en Espagne.*

b) Assainissement

Si des progrès ont été enregistrés au cours des dernières années, la situation actuelle n'est pas toujours conforme à la Directive sur les eaux résiduaires urbaines[39]. Comme dans d'autres pays de l'Union européenne, le respect de cette directive contribuera à la mise en œuvre du droit à l'assainissement.

Tableau 2. TRAITEMENT DES EAUX USEES EN CATALOGNE

	Aucun système	*Système inadéquat*	*Système adéquat*
Municipalités (%)	*34.57*	*40.48*	*24.95*
Population (%)	*4.59*	*3.67*	*91.74*

En Catalogne, le traitement des eaux usées est satisfaisant pour 92% de la population mais insuffisant pour 75 % des municipalités[40] (tableau 2). On voit à quel point il y a des différences entre les zones urbaines et les zones rurales.

Ces insuffisances affectent 34% des rivières, 4% des zones humides, 38% des eaux côtières et 38% des eaux souterraines de Catalogne. On constate que des améliorations restent à faire en zone rurale et que les statistiques sur la population dans son ensemble sont trompeuses.

c) Prix de l'eau

Le prix moyen de l'eau et de l'assainissement en Espagne en 2009 est de 1.42 €/m^3 soit environ la moitié du prix français. Toutefois, comme le revenu moyen du décile inférieur en Espagne est de 5 243 €/an, soit 60% du revenu moyen du décile inférieur en France. Par conséquent, les problèmes sociaux liés à l'accès à l'eau se posent dans des conditions assez semblables dans les deux pays.

Les dépenses moyennes d'eau et d'assainissement sont de 19.5 €/m^3 par mois pour une consommation 12 m^3/mois[41]. Ramenées à un revenu disponible moyen de 1 391 €/mois par personne, il apparaît que les dépenses d'eau sont assez peu significatives dans le budget des ménages moyens, soit 0.52% du revenu disponible moyen en Catalogne en 2010. Cette proportion est beaucoup plus élevée pour les ménages démunis et notamment pour les

39 Malgré les progrès notables accomplis depuis 10 ans, la Cour de Justice européenne a condamné l'Espagne pour des insuffisances en matière de collecte et de traitement des eaux usées dans des villes de plus de 15 000 habitants. Voir Arrêt du 14 avril 2011 : Manquement d'État – Directive 91/271/CEE (affaire C-343/10). « En n'assurant pas la collecte des eaux urbaines résiduaires des agglomérations de plus de 15 000 EH de …et le traitement des eaux urbaines résiduaires des agglomérations de plus de 15 000 EH de…, le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive ».

40 Agencia Catalana del Aigua : *Water in Catalonia*. *Diagnosis and proposed actions*, juin 2008.

41 En 2011, le prix TTC de l'eau à Barcelone est de 66.3 € pour 10 m^3 par mois (soit 2.2 €/m^3). Ce prix comporte une taxe municipale métropolitaine pour les déchets (TMTR) de 12.4 € qui est modulée en fonction du nombre de personnes, de leur degré d'handicap, de leurs revenus (rabais de 50% pour les personnes gagnant moins que le salaire minimum interprofessionnel). Il n'y a pas de modulation tarifaire en fonction du revenu pour les autres éléments de la facture, seul interviennent le débit de branchement (part fixe), le volume consommé et le nombre de personnes au domicile (taille des tranches de consommation).

chômeurs dans un pays où le taux de chômage est l'un des plus élevés en Europe (plus de 20%). Ceci résulte du fait que le revenu moyen des ménages démunis est très faible[42].

En Catalogne où l'eau coûte en moyenne 1.76 €/m^3, plus de 22.6% des municipalités, soit 66.6% de la population catalane, ont cru nécessaire de compléter le tarif progressif de l'eau par des mesures sociales en fonction du nombre de personnes dans le ménage et 11%, soit 14.3% de la population, ont aussi tenu compte des revenus (chômeurs, personnes démunies) ou du statut (pensionnés, retraités) dans la tarification[43].

2. Actions aux niveaux régional et local

En Espagne, la Loi nationale de 1985 sur les municipalités[44] prescrit une compétence obligatoire des municipalités pour l'approvisionnement en eau et pour l'assainissement[45]. Ce texte a permis à un plaignant de faire reconnaître par la Cour Suprême son droit à l'assainissement[46].

Ces compétences obligatoires sont exercées dans le cadre des statuts d'autonomie. Pour la Catalogne, le Statut de 2006 prescrit que les municipalités sont chargées des services de base et des équipements municipaux[47].

La Loi catalane de 1987 sur les municipalités et les régimes locaux dispose que les municipalités doivent au minimum fournir la distribution d'eau à domicile et des égouts et que si cela s'avère trop coûteux, les comarques (cantons) doivent les fournir à la place des municipalités[48]. Le texte en vigueur en 2003 est très détaillé et peut aisément servir à une

---

42 En Espagne, le revenu moyen des ménages du décile inférieur est 2.3 plus faible que le revenu médian. *Croissance et Inégalités*, OCDE, 2008 (graphique 1.7 pour une comparaison avec les autres pays). Le rapport D5/D1 est de 2.32 en Espagne, soit beaucoup plus qu'en France (1.82) (tableau 1A2.2). (graphique 1.7). En Espagne, le revenu moyen du premier décile est 5 243 €/an par uc et le revenu médian de 17 979 €. Pour la France, les montants correspondants sont 8 697 € et 20 660 €.

43 Agencia Catalana de l'Aigua : *Observatori del preu de l'aigua a Catalunya, 2010*.

44 L'Espagne a publié l'un des premiers ouvrages juridiques sur le droit à l'eau : A. Embid Irujo : *El Derecho al Agua*, Thomson, Zaragoza, 2006.

45 "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. 8/198730, 26.1). L'expression "en todo caso" implique un très haut degré de mise en œuvre.

46 La Cour Suprême dans un arrêt du 25 avril 1989 a reconnu le bien-fondé de la plainte d'une personne qui ne bénéficiait pas d'un accès à l'égout.

47 Estatut de Catalunya. Art. 84. Competencies locals. Aquest Estatut garanteix als municipis un nucli de competències pròpies que han d'ésser exercides per aquestes entitats amb plena autonomia, subjecta només a control de constitucionalitat i de legalitat. Els governs locals de Catalunya tenen en tot cas competències pròpies sobre les matèries següents, en els termes que determinin les lleis:…- L'ordenació i la prestació de serveis bàsics a la comunitat, - La regulació i la gestió dels equipaments municipals.

48 Voir Art. 64 et 65 de la Loi 8/1987, DOGC, N°832 du 27/4/1987 remplacée par le Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya. Art. 66.3 El municipi té competències pròpies en les matèries següents: l) El subministrament d'aigua …, les clavegueres i el tractament d'aigües residuals. Art. 67 Serveis minims. Els municipis, independentment o associats, han de prestar, com a mínim, els serveis següents: a) En tots els municipis …abastament domiciliari d'aigua potable, clavegueres, …Art. 68 Dispensa de prestació de serveis. Art. 68.1 Si l'establiment o la prestació de serveis a què es refereix l'Article 67 resulta impossible o de molt difícil compliment, els municipis poden sol·licitar al Govern de la Generalitat la dispensa de l'obligació de prestar-los. Art. 68.2 En aquest cas, correspon a la comarca de prestar els serveis municipals obligatoris, d'acord amb el que estableix aquesta Llei. Art. 68.3 La intervenció supletòria a què es refereix l'apartat 2 no és necessària quan la dispensa es justifica en la innecessarietat de la prestació del

action contentieuse en cas de non-accès injustifié à l'eau potable[49].

La loi catalane prescrit, dès 2003, que la quantité d'eau pour le service minimum obligatoire est de 100 l par personne et par jour[50]. À Barcelone, le distributeur ne peut couper l'accès à l'eau d'un usager en retard de paiement qu'avec l'accord de l'autorité publique métropolitaine chargée des services de l'eau et du traitement des déchets[51]. On constate donc que la Catalogne avait de facto mis en place dès 2003 les législations nécessaires pour la mise en œuvre du droit à l'eau.

La question des coupures d'eau en cas d'impayés a été récemment abordée. Depuis un accord du 23/1/2011, les principaux distributeurs d'eau de Catalogne ne peuvent plus couper l'eau en cas d'impayés si une réclamation portant sur la facture impayée a été présentée par voie judiciaire ou extra-judiciaire. Une coupure ne peut être effectuée que si deux factures sont restées impayées et si l'usager a été prévenu auparavant et bénéficié d'un délai de 10 jours ouvrables pour régler la facture en instance.

Le Parlement de Catalogne s'est interrogé dès 2004 sur le droit à l'eau. Il a affirmé que "La realització del dret humà a disposar d'aigua és imprescindible per a portar una vida saludable, que respecti la dignitat humana." (La mise en œuvre du droit humain à disposer d'eau est indispensable pour mener une vie saine qui respecte la dignité humaine). Ce même Parlement adoptait une déclaration qui précise que : « Le Parlement de Catalogne adhère[52] à la résolution adoptée par le Conseil européen du droit de l'environnement (CEDE) sur la reconnaissance du droit à l'eau potable dans les pays membres de l'Union européenne dans laquelle il est recommandé à chaque État de prendre les mesures appropriées pour assurer l'effectivité du droit à l'eau »[53].

---

servei, d'acord amb les característiques particulars del municipi. En aquest cas, a la sol·licitud de dispensa s'ha d'ajuntar el resultat de la informació pública que ha de donar prèviament el municipi. Art. 69 Supòsits de no-necessitat d'instruir expedient. Art. 69.1 No és necessària la instrucció d'expedient de dispensa de prestació de serveis mínims si concorren alguns del supòsits següents: a) Municipis que, per insuficiència de capacitat financera, per l'especial estructura del territori i dels assentaments de la població o per altres causes tècniques, no poden establir o prestar adequadament o eficientment els serveis mínims de llur competència. b) Municipis en què les partides pressupostàries per a retribuir les funcions públiques necessàries constitueixen més del 50% de llur capacitat financera. c) Municipis de població disseminada o configurats per diversos nuclis de població sempre que cap d'ells no agrupi més de cinquanta habitants.

49 Pour plus de détails sur la loi catalane, voir Àlex Peñalver : Aproximació al marc jurídic del dret humà a l'aigua: una perspectiva des del dret intern, dans l'ouvrage *"El dret humà a l'accés à l'aigua potablei i al sanejament"*, IDHC, Barcelona, 2007.

50 Decret legislatiu 3/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya. 15. Consum bàsic: el volum d'aigua mínim, mesurat en metres cúbics per persona i mes o equivalent, suficient per cobrir les necessitats ordinàries de tipus higiènic i sanitari d'una persona en un context social determinat. 16. Usos de l'aigua: a) Usos domèstics de l'aigua: els usos particulars que es corresponen amb l'ús de l'aigua per a sanitaris, per a dutxes, per a cuina i menjador, per a rentades de roba i de vaixelles, per a neteges, regs de parcs i jardins, refrigeració i condicionaments domiciliaris sense activitat industrial, i amb d'altres usos de l'aigua que es puguin considerar consums inherents o propis de l'activitat humana no industrial, ni comercial, ni agrícola, ni ramadera.

51 Voir Règlement général des services métropolitains de fourniture domiciliaire d'eau dans le cadre métropolitain, Art. 71. Faute de réaction de l'autorité dûment informée, le distributeur est autorisé à couper l'eau. Le règlement prévoit aussi l'instauration d'un tarif social.

52 Diari dels sessions, 24/3/2004. Les travaux préparatoire à cette résolution figurent dans l'ouvrage *Aigua, Font de vida, Font de pau*, ANUE, Nov. 2003. Voir aussi ICEL : *The right to water as an enforceable right*, E/CN.4/Sub.2/2004/NGO2.

53 Rapport présenté par Henri Smets au Parlement de Catalogne, Barcelone, le 4 mai 2004 : *Le droit effectif à l'eau potable*.

Plusieurs statuts d'autonomie font référence explicite au droit à l'eau. Ces lois-cadres régionales sont de caractère quasi-constitutionnel et s'appliquent uniquement dans la région concernée.

Selon l'Art. 19 du Statut d'autonomie de l'Aragon (2006), « Los aragoneses, en el marco del desarrollo sostenible, de la participación y de la utilización eficaz y eficiente del recurso, 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 de Aragón ». Le Tribunal constitutionnel a été saisi d'une plainte d'une autre région contre ce texte et a déclaré en 2011 que cette disposition n'était pas contraire à la Constitution espagnole.

Selon l'Art. 17 du Statut d'autonomie de la communauté valencienne (2007),

> *« - Se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad.*
>
> *- 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.*
>
> *- Toda persona tiene derecho a gozar de una vida y un medio ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. La Generalitat protegerá el medio ambiente, la diversidad biológica, los procesos ecológicos y otras áreas de especial importancia ecológica. »*

Finalement, le Statut d'autonomie de Castilla-La Mancha comporte un Article 98 intitulé : *El derecho al agua.*

> *« - Los ciudadanos de Castilla-La Mancha tienen derecho a disfrutar del agua y del desarrollo económico que procura este recurso natural y el deber de hacer un uso responsable y sostenible del mismo.*
>
> *- Los ciudadanos de Castilla-La Mancha tienen derecho a la implantación en todos los municipios de su territorio de unos servicios adecuados de abastecimiento de agua potable y de saneamiento y depuración de las aguas residuales, en las condiciones que establezca la ley.*
>
> *- Los ciudadanos de Castilla-La Mancha tienen derecho al uso preferente de los recursos hídricos de su territorio para consumo humano, desarrollo económico e industrial, agrícola y ganadero, así como para el sostenimiento medioambiental y para cualquier otro objetivo que forme parte del ámbito de sus intereses. »*

Les trois textes cités exposent plus un objectif que l'affirmation d'un droit opposable. En revanche, l'interprétation des textes existants au niveau de la région devra prendre en compte le droit à l'eau inscrit dans le statut d'autonomie. On notera que ces trois textes de statut doivent être complétés par des dispositions au plan régional, par exemple pour préciser la quantité minimale d'eau et à qui il incombe de garantir le droit à l'eau lorsque des difficultés financières surviennent.

Les autres Régions autonomes n'ont pas précisé clairement dans leur législation qu'elles reconnaissaient le droit à l'eau. Pour la Catalogne, chacun a droit à l'accès aux services publics ou d'intérêt général, ce qui inclut la distribution d'eau[54].

3. Actions au niveau national

L'Espagne a été l'un des premiers pays européens à apporter son soutien inconditionnel à la reconnaissance du droit à l'eau et à prendre des initiatives dans ce sens tant au niveau international qu'au niveau interne.

Dès 2003, la Ministre de l'environnement Cristina Narbona déclarait que l'accès à l'eau potable est un droit que les pouvoirs publics devaient garantir[55]. En 2005, la loi espagnole sur l'eau est amendée (Loi 11/2005) et il est précisé[56] :

> *« L'administration ayant compétence pour la fourniture d'eau établira une structure tarifaire par tranches de consommation de nature à satisfaire les besoins essentiels à un prix abordable et à décourager les consommations excessives ».*

En pratique, ce texte aboutit à créer une allocation d'eau à bas prix pour tous et pas simplement pour les ménages démunis. Le prix nettement plus élevé pour les tranches supérieures de consommation (tarif progressif) permet de compenser cet avantage.

En novembre 2006, la Ministre de l'environnement Cristina Narbona a présenté au Conseil national de l'eau et au Sénat la proposition de garantir l'accès à l'eau à un prix abordable[57] en précisant que cet accès portait sur 60 l par jour et par personne. Selon la Ministre, cette proposition a pour but d'instaurer un droit effectif pour tous les citoyens car selon elle, « il existe en Espagne de nombreuses municipalités en milieu rural qui ne peuvent garantir ce minimum qui a été établi par les Nations unies ».

---

54 L'Art. 30.1 du Statut d'autonomie de Catalogne prescrit : Drets d'accés als serveis publics. Totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat als serveis públics i als serveis econòmics d'interès general. (Toutes les personnes ont droit à l'accès dans des conditions d'égalité aux services publics et aux services économiques d'intérêt général). En outre, l'Art.42.2 prescrit que : "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 seguritat i la protecció integral de les persones, especialment de les més vulnerables. *(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).*

55 « Sin duda, el acceso al agua potable es un derecho nítidamente vinculado al derecho a la salud. Como tal, debe ser garantizado por los poderes públicos con carácter universal y dichos poderes - en el caso de la gestión privada de las infraestructuras de suministro y de saneamiento del agua - deben evitar el establecimiento de condiciones que limiten el ejercicio de este derecho en función de las condiciones socioeconómicas de los ciudadanos. Por lo tanto, la estructura de precios del agua debe permitir satisfacer las necesidades básicas (bebida e higiene) de toda la población a un coste asequible » (El Mundo, 31 mai 2003).

56 Voir le rapport de Antonio Embid Irujo dans cet ouvrage.

57 Proposition de la Ministre : « L'administration ayant compétence pour la fourniture d'eau établira les structures tarifaires par blocs de consommation en ayant pour but de satisfaire les besoins essentiels à concurrence de 60 litres par habitant et par jour d'une eau de qualité à un prix abordable et aussi pour décourager les consommations excessives ».

4. Actions au niveau international

Au plan international, l'Espagne a mené avec l'Allemagne dès 2006 un ensemble d'actions ou d'initiatives en vue de la reconnaissance internationale du droit à l'eau. Ces actions ont été entamées au niveau de l'ONU et aussi du Conseil de l'Union européenne. L'Espagne et l'Allemagne ont préparé plusieurs propositions de résolutions au niveau du Conseil des droits de l'homme. À Istanbul, en 2009, l'Espagne était le seul signataire européen de la Déclaration annexe de reconnaissance du droit à l'eau[58].

L'action menée par l'Espagne et l'Allemagne a été relayée en 2010 par la Bolivie, et d'une manière générale, par les pays latino-américains. Elle a rapidement abouti à la reconnaissance officielle du droit à l'eau par l'Assemblée générale des Nations unies.

L'Espagne et l'Allemagne sont constamment intervenues depuis 2006 au niveau du Conseil des droits de l'homme[59]. En septembre 2010, le Conseil a affirmé que « le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement découle du droit à un niveau de vie suffisant », droit figurant à l'Art. 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. On notera qu'il n'y a pas eu création d'un nouveau droit de l'homme mais constatation qu'il était implicitement inclus dans le droit à un niveau de vie suffisant, droit que les États européens se sont engagés à mettre en œuvre. En septembre 2010, Juan Villar Escudero, Représentant de l'Espagne au Conseil des droits de l'homme, a déclaré : "Spain was happy to see the progress made over the last three years on the right to drinking water and sanitation. Spain was pleased with the fundamental recognition of the human right to access to safe drinking water and sanitation and to the clarification of the legal content of this right."

Lors de la 16ème session du Conseil des droits de l'homme à Genève en février 2011, la Ministre des affaires étrangères et de la coopération de l'Espagne a résumé la position de son pays en ces termes :

> *"En el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, me alegra poder comunicar al Consejo que la iniciativa hispano-alemana sobre el derecho al agua potable y al saneamiento ha alcanzado su madurez. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha reconocido en 2010 el "derecho humano al agua y al saneamiento", afirmando que tiene su base*

---

58 Au Vème Forum Mondial de l'Eau (Istanbul, 2009), dix États d'Amérique latine, dix États africains et quatre autres États (Espagne, Bangladesh, EAU, Sri Lanka) ont fait la déclaration suivante : "*We recognize that access to water and sanitation is a human right and we are committed to all necessary actions for the progressive implementation of this right.*" L'Espagne était le seul pays européen à se démarquer officiellement de la déclaration ministérielle d'Istanbul qui avait refusé de reconnaître l'existence du droit à l'eau au plan interne de certains pays. En mars 2009, la Ministre espagnole de l'Écologie Elena Espinosa a déclaré: "Como Gobierno de España podemos sentirnos orgullosos de defender un derecho que a lo mejor los españoles no lo apreciamos tanto, pero para personas que viven en otros países es algo prácticamente inalcanzable". Ensuite, la Bolivie a pris le leadership et le Président Morales annonçait qu'il s'adresserait à l'ONU puisque le Forum ne permettait pas l'expression de l'opinion de la majorité des États.

59 Le Groupe Bleu qui soutenait les actions internationales en faveur du droit à l'eau a fait l'objet d'une annonce officielle. "An initiative by Germany and Spain has led to the announcement in September 2011 of the founding of the "Blue Group" as a cross-regional pressure group for the promotion of the human right to water and sanitation. This amount to a key step on the road to realize this fundamental right: as regards substance it is not only a matter of access to water, but also about quality and access to safe drinking water and sanitation."

jurídica en el derecho internacional. Ahora resulta necesario asegurar la aplicación de este derecho y señalar claramente a los Estados las obligaciones que deben asumir en la material".

Lors des débats à l'Assemblée générale des Nations unies (M. Fernando Ferandez-Aris Minuesa, 114ème Réunion plénière, 27 juillet 2011), le Représentant de l'Espagne a déclaré que le droit à l'eau et à l'assainissement faisait partie du droit international et qu'à ce titre, il était juridiquement obligatoire (legally binding). Selon l'Espagne, les États doivent désormais adopter des plans nationaux d'action et les mettre en œuvre. Cette déclaration sur la portée juridique du droit à l'eau en Espagne démontre les intentions très claires du Gouvernement espagnol[60].

CONCLUSIONS

L'Espagne a pris conscience très tôt de l'existence du droit à l'eau et a pris aux niveaux national et régional des mesures concrètes pour préciser les obligations des municipalités en matière d'accès à l'eau potable et à l'assainissement et pour préciser les bases d'une tarification abordable.

Au plan concret, il reste à déterminer si de nouvelles dispositions législatives sont nécessaires pour que le droit à l'eau soit effectivement un droit opposable en Espagne. Sans doute constatera-t-on que la réponse diffère selon les régions faute d'une reconnaissance explicite du droit à l'eau potable dans l'ordre juridique national.

Il appartient désormais aux Parlementaires espagnols favorables au droit à l'eau de prendre à leur niveau les initiatives législatives nécessaires compte tenu des positions qu'ils ont défendues dans diverses enceintes internationales (Parlement européen, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, réunions de parlementaires dans le cadre des Forums mondiaux de l'eau). Il ne suffit pas de décréter que l'eau doit être abordable (loi espagnole de 2005), il faut en plus préciser le volume d'eau qui doit être abordable, le prix qui est inabordable et finalement, qui rendra l'eau abordable pour les plus démunis. Cette situation se retrouve dans de nombreux autres pays qui ont adopté le droit à l'eau mais n 'ont pas pris les mesures qui rendent ce droit effectif.

60 Certains juristes espagnols contesteront sans doute cette déclaration faute d'actes du Parlement.

LES BESOINS EN EAU POTABLE DANS LE MONDE SONT SOUS-ESTIMÉS : DES MILLIARDS DE PERSONNES SONT CONCERNÉES

Gérard Payen
Conseiller pour l'Eau du Secrétaire général des Nations Unies,
Président d'AquaFed, la fédération internationale des opérateurs privés de services d'eau

Résumé

Les besoins d'amélioration de l'accès à l'eau potable dans le monde sont mal connus. Les informations statistiques disponibles au niveau mondial sont peu détaillées. Les politiques publiques sont cependant orientées par l'information disponible. Ainsi, l'actuel Objectif du Millénaire pour le Développement est-il mesuré selon un indicateur qui ne concerne qu'un accès à l'eau minimum n'assurant pas la potabilité de l'eau. L'affirmation souvent répétée selon laquelle environ « 900 millions de personnes n'ont pas accès à l'eau potable » est très éloignée de la réalité.

Si la notion de potabilité est assez claire, celle d'accès à l'eau potable est beaucoup plus floue, laissant la porte ouverte à de multiples interprétations. En outre, le droit à l'eau potable, reconnu comme un droit de l'homme en 2010, requiert des modalités d'accès à l'eau qui vont plus loin que la simple « potabilité » de l'eau.

Selon les critères utilisés pour définir un accès satisfaisant à l'eau potable, on peut évaluer le besoin actuel à moins d'un milliard de personnes (1 personne sur 8) ou à près de 4 milliards (plus de la moitié de la population mondiale)

Malgré l'absence de données statistiques précises, des raisonnements permettent d'utiliser l'information disponible pour estimer les ordres de grandeur des différents besoins d'accès à l'eau potable. Les estimations de l'auteur conduisent à affirmer que ce sont des milliards de gens qui ont besoin d'une amélioration de leur accès quotidien à l'eau.

Au moins 1.9 milliard de personnes n'utilisent que de l'eau malsaine, dangereuse pour leur santé, tandis que 3.4 milliards utilisent, au moins de temps en temps, une eau de qualité incertaine. La potabilité de l'eau n'est pas assurée pour un très grand nombre de personnes, environ la moitié de l'humanité.

Le droit à l'eau potable a été reconnu par la communauté internationale en 2010. Sa mise en œuvre concerne au moins autant de personnes que la potabilité de l'eau, et peut-être même davantage, car la potabilité n'est qu'un des éléments de ce droit. Il y en a d'autres comme l'accessibilité, l'acceptabilité, le coût abordable de l'eau. Au seul motif de la potabilité, plus de deux milliards de personnes n'ont pas leur droit à l'eau satisfait. Le nombre de personnes ayant besoin d'avoir leur droit à l'eau potable mieux satisfait semble dépasser les 3.4 milliards.

L’accès à l’eau crée une véritable fracture sociale : d’un côté, il y a ceux qui ont de l’eau saine en permanence à domicile. Ils ne perçoivent pas vraiment la valeur de l’eau potable ni la chance dont ils bénéficient. De l’autre côté, tous ceux qui ont un accès à l’eau plus difficile ou plus risqué ou plus coûteux. Ils sont plus nombreux, près de 4 milliards (environ 57% de la population mondiale). L’eau potable a une valeur évidente pour eux mais ils n’y ont pas accès ou difficilement.

Les améliorations futures des statistiques des Nations unies permettront de préciser ces estimations.

Ainsi, les besoins d’amélioration de l’accès à l’eau sont énormes. Ils ne concernent pas des centaines de millions de personnes mais des milliards. Un sursaut des politiques publiques est nécessaire pour assurer à chacun un accès satisfaisant à de l’eau véritablement potable.

◊◊◊

1. Introduction

Sept milliards d’hommes, de femmes et d’enfants qui vivent sur notre planète ont tous accès à l’eau – sinon ils ne survivraient pas – mais pas tous de la même façon. C’est un facteur majeur d’inégalité sociale. L’eau est indispensable à la vie. Chacun a besoin quotidiennement d’eau douce pour boire mais aussi pour faire la cuisine, se laver, nettoyer ses vêtements, son habitation, son environnement. Tout le monde sait cela. Mais les habitants de notre planète ne sont pas tous à la même enseigne.

Certains, la quasi-totalité de ceux qui habitent dans les pays riches, utilisent de l’eau dite « potable » qu’ils se procurent là où ils en ont besoin en ouvrant machinalement des robinets d’eau. D’autres, ont une vie plus dangereuse : l’eau qu’ils utilisent véhicule des maladies, quotidiennement ou de temps en temps. D’autres encore, ont une vie plus compliquée : ils ont des robinets qui ne délivrent de l’eau que de façon irrégulière ; ils doivent s’organiser et investir dans des équipements de stockage. D’autres encore, ont une vie plus pénible : ils doivent faire des corvées d’eau plusieurs heures par jour pour avoir de l’eau à domicile. D’autres n’ont pas d’autres choix que d’acheter des bidons d’eau d’origine inconnue à des vendeurs ambulants.

Quelle est l’ampleur du problème ? Combien de gens ont besoin d’un meilleur accès à l’eau potable ? Quelle est l’ampleur des besoins non-satisfaits et dont les autorités publiques doivent se préoccuper ? Cet article a pour objet d’apporter des éléments de réponses à ces questions.

Le sujet est moins simple que ce qui se dit et se répète dans les médias. La communication des gouvernements et des Nations unies, leur club mondial, est en effet très simplificatrice. Elle a tendance à être manichéenne, à faire croire qu’on a accès à l’eau potable ou non, que ce sont deux situations très différentes et que l’enjeu est de faire passer toute la population mondiale d’une situation à l’autre. Cependant, les situations individuelles d’accès à l’eau sont très variées, leur comparaison est malaisée. De plus, l’accès à l’eau potable est une notion mal définie. Ainsi, selon les critères utilisés pour définir un accès satisfaisant à l’eau potable, on peut évaluer le besoin actuel à moins d’un milliard de personnes (1 personne sur 8) ou à plus de 4 milliards (plus de la moitié de la population mondiale) !

2. Une sous-estimation persistante qui arrange bien des consciences

Une estimation est répétée à l'envi dans la presse : 884 millions de personnes n'auraient pas accès à l'eau potable. L'opinion publique comprend que 884 millions de personnes utilisent de l'eau présentant des risques pour leur santé. Il est tout à fait normal que les médias colportent cette estimation car elle est très officielle. Des institutions internationales et de hautes personnalités la mentionnent publiquement ou s'en font l'écho de façon dérivée[61]. Lorsque les gouvernements se réunissent pour prendre ensemble une décision importante à propos de l'accès à l'eau, ils mentionnent systématiquement cette valeur de 884 millions dans leurs déclarations. Ils lui donnent parfois sa signification exacte, mais il leur arrive fréquemment de l'associer au défaut d'accès à l'eau potable. Ainsi, en juillet 2010, lorsque l'assemblée générale des Nations unies a reconnu l'accès à l'eau potable comme un droit de l'homme, elle a adopté une résolution[62] débutant par « *Notant avec une vive préoccupation qu'environ 884 millions de personnes n'ont pas accès à l'eau potable …* ». C'est malheureusement faux. Il y a malentendu. Des milliards de personnes n'ont pas un accès satisfaisant à l'eau « potable »[63]. D'où vient cette valeur de 884 millions ?

Cette valeur est une statistique officielle des Nations unies mais elle est souvent mal interprétée. 884 millions est l'estimation à fin 2008 du nombre de personnes dans le monde qui n'ont pas accès à des sources d'eau « améliorées »[64]. Il ne s'agit pas d'accès à l'eau « potable ». De nombreuses personnes utilisent de l'eau « améliorée » non « potable ». Mais, il n'y a pas aujourd'hui de statistiques mondiales mesurant l'accès à de l'eau réellement potable. La seule statistique disponible est relative aux sources d'eau « améliorées ». De plus, les « sources améliorées » ne sont pas une notion de langage courant, les services de communication et les orateurs préfèrent dire des choses que leur public comprenne. Alors, ils remplacent allègrement « amélioré » par « potable ». Au départ ce n'était donc qu'une simplification de langage permettant de pallier approximativement l'absence d'informations sur les besoins en eau potable. Mais, dans notre société, dite d'information, celle-ci se transporte très souvent par copier-coller et les erreurs d'interprétation se diffusent partout. L'erreur initiale devient la croyance de tous. L'approximation est devenue vérité. Cette confusion a entraîné une sous-estimation des besoins.

Il faut reconnaître que l'intention initiale des Nations unies était bien d'améliorer l'accès à l'eau « potable ». L'Objectif du Millénaire pour le Développement adopté par les Nations unies en 2000 vise à réduire de moitié en 25 ans la proportion de la population mondiale qui n'a pas accès à l'eau potable. Mais comment mesurer les progrès par rapport à cet objectif ? Les équipes de statisticiens de l'OMS et de l'UNICEF ont fait de leur mieux pour construire un indicateur dont les variations puissent approcher celles de l'accès à l'eau potable. Un indicateur composite, dit accès aux sources d'eau « améliorées », a été construit à partir des données disponibles sur la façon dont les individus se procurent de l'eau (à un puits, une borne-fontaine, un robinet, etc.) en supposant que l'eau est plus ou moins potable selon ces différentes modalités. Cet indicateur de substitution est assez robuste et permet effectivement d'avoir une idée des progrès réalisés, de mesurer la dynamique collective. Par

---

61 Par exemple, le Secrétaire Général des Nations unies le 22 mars 2011, des ministres français (*Le Monde, 22 septembre 2010 et 21 janvier 2011)*. Annexe 2 de cet ouvrage.

62 Cf. réf. 5 de ce rapport.

63 Cf. réf. 1, 4 et 12 de ce rapport.

64 Les sources d'eau « améliorées » sont définies dans une liste selon leur nature (cf. réf. 8). Leur signification la plus aisée à retenir est qu'il s'agit de sources d'eau utilisées également par des animaux. Ce critère « eau partagée avec des animaux » s'applique à 90% de leurs utilisateurs. La distance qui sépare la source du domicile n'est pas prise en considération.

contre, l'expérience montre qu'il sous-estime largement les besoins en matière de salubrité de l'eau. Accéder à une source « améliorée » est un objectif minimaliste puisqu'il s'agit d'être protégé des contaminations par les animaux. C'est bien sûr indispensable mais pas suffisant pour assurer la bonne qualité de l'eau. Comme les statistiques OMS-UNICEF indiquent que 884 millions de personnes n'avaient pas accès à des sources d'eau améliorées à fin 2008[65], il serait correct de dire : « 884 millions de personnes n'ont pas un accès minimal à l'eau » mais sans donner de valeur précise pour l'accès à l'eau « potable ».

On peut comprendre que les gouvernements utilisent la seule statistique dont ils disposent. D'ailleurs plusieurs de leurs travaux mentionnent bien les estimations utilisées comme relatives aux sources d'eau « améliorées ». Mais, cette notion est très mal comprise et beaucoup de gens ne font pas la différence avec l'eau « potable ».

Simplifier le langage peut être un moyen de se simplifier la vie : si le besoin est de 884 millions, les politiques à mettre en œuvre, forcément coûteuses, ne sont pas du tout de même ampleur que s'il fallait améliorer l'accès à l'eau pour des milliards de personnes. Il se trouve que l'indicateur d'accès aux sources d'eau « améliorées » permet à la communauté internationale de mesurer année après année des progrès en ligne avec son objectif pour 2015, ce qui est très rassurant. Avec un tel indicateur l'Objectif du Millénaire pour le Développement relatif à l'accès à l'eau potable va pouvoir être déclaré comme atteint en 2015. La proportion de la population mondiale qui n'a pas accès à des sources « améliorées » devrait en effet en 2015 être réduite de plus de moitié par rapport à la situation de 1990.

Pourtant, en 2015 les besoins réels des hommes de mieux accéder à l'eau potable seront encore énormes. Mais, comment les estimer ? Combien de personnes ont besoin d'un meilleur accès à l'eau ? Il n'y a pas de réponse unique : tout dépend de l'objectif souhaité.

Essayons de préciser les besoins et de dénombrer les personnes correspondantes.

3. De l'eau pour quels besoins ? Comment comparer les situations ?

Comme dit ci-dessus, les modalités individuelles d'accès à l'eau sont très variées. Il est souvent difficile de les comparer. Ainsi vaut-il mieux avoir de l'eau courante en permanence à domicile mais polluée ou de l'eau saine à une borne-fontaine à 1 000 mètres de son logement ? Lorsqu'on a accès à un réseau d'eau qui ne coule que pendant 4 heures tous les deux jours, vaut-il mieux investir dans un réservoir de stockage où l'eau risque de croupir ou recourir à des systèmes d'approvisionnement alternatifs ? Vaut-il mieux aller chercher soi-même son eau au puits ou à un kiosque malgré le temps que cela consomme ou acheter des bidons d'origine inconnue à un vendeur ambulant ?

Cette grande diversité de situations rend impossible de classer chaque situation sur une échelle de valeur. Pour mesurer les progrès au niveau d'une population, il est cependant nécessaire de définir des seuils, des niveaux correspondants à la satisfaction de certains critères.

Aujourd'hui, les statistiques mondiales fournissent des estimations précises pour deux niveaux : l'accès à des sources d'eau « améliorées » et l'accès à un robinet d'eau à domicile ou à proximité immédiate. Cette deuxième situation est bien entendu meilleure que la précédente mais elle ne garantit pas que l'eau soit potable.

---

65 Cf. réf. 8.

Nous formulons ci-après des estimations pour d'autres seuils utiles pour la réflexion et l'action.

3.1. Le besoin de base : la potabilité de l'eau

L'eau potable, c'est l'eau non contaminée, l'eau qui donne confiance, l'eau qui permet d'éviter les maladies. Comment définir l'accès à l'eau potable d'une façon qui corresponde à cet objectif de santé et aux besoins de la vie en société tout en permettant de recenser les bénéficiaires ?

La qualité de l'eau utilisée n'est pas vraiment en débat. L'eau potable est l'eau qui ne fait pas courir de risque important pour la santé. Il est admis que l'eau doit avoir à son point d'utilisation une qualité conforme aux normes nationales, souvent calquées sur les normes internationales de l'Organisation Mondiale de la Santé. Prélever de l'eau de qualité incertaine et la faire bouillir pour la rendre potable n'est pas considéré comme un accès à l'eau potable, en particulier à cause des dépenses importantes en temps et en énergie que cela nécessite conduisant à ne purifier par ce moyen que de faibles quantités d'eau.

Par contre, les modalités d'accès sont un sujet plus flou. Il y a de nombreux moyens d'accès à l'eau potable. Sont-ils tous acceptables pour déclarer que quelqu'un a accès à cette eau ?

Dans les systèmes en réseau modernes, la qualité de l'eau distribuée à domicile fait l'objet de beaucoup d'attention. L'eau est purifiée et désinfectée dans des usines spécialisées puis protégée chimiquement pour arriver sous pression jusqu'au robinet du consommateur. L'utilisateur peut alors prélever l'eau au fur et à mesure de ses besoins sans devoir prendre le risque de la stocker à domicile.

Est-ce qu'avoir accès à l'eau potable c'est tout cela ? Est-ce que l'eau doit être saine à la source et l'utilisateur prendre la responsabilité de maintenir sa qualité pendant le transport et le stockage de l'eau ou l'eau doit-elle arriver saine au domicile ? Est-ce que les systèmes de purification à domicile, qui donnent effectivement de l'eau potable mais sont souvent plus coûteux que des systèmes collectifs, sont acceptables ? Est-ce que l'eau doit être potable en permanence ? Quelles exceptions sont admissibles : 1 jour par an, 10 jours par an, 1 mois par an ? Ces décisions relèvent de l'organisation sociale. Mais, ces questions montrent que l'accès à l'eau potable n'est pas un sujet binaire. On a plus ou moins bon accès à l'eau potable.

Au niveau statistique, choisissons de viser à estimer le nombre de personnes qui bénéficient la quasi-totalité du temps à leur domicile et sans traitement complémentaire d'eau de bonne qualité en quantité suffisante pour l'ensemble des besoins de leur vie quotidienne.

Une grande difficulté est d'évaluer la qualité réelle de l'eau utilisée. En effet, les critères de potabilité de l'OMS sont nombreux. Ils nécessitent des essais de laboratoire coûteux et il est impossible de vérifier quotidiennement la salubrité de l'eau utilisée par chacun des 7 milliards d'habitants de la planète. Le présent article vise à classer la population suivant 3 catégories :

1) Celles qui utilisent une eau dangereuse soit en raison de ses conditions d'utilisation (par exemple, si elle est partagée avec des animaux ou d'autres sources de contamination), soit parce que reconnue comme telle.

2) Celles qui utilisent une eau sûre, c'est-à-dire une eau dont la salubrité est quasi-certaine parce que sa qualité est contrôlée statistiquement et son acheminement jusqu'au domicile se fait en prenant des précautions adaptées tout au long de la chaine d'approvisionnement.

3) Celles qui utilisent une eau de qualité douteuse, c'est-à-dire une eau qui est peut-être saine mais sans certitude.

Ces catégories sont imprécises, mais il est utile d'estimer leurs poids respectifs en termes de population.

3.2. Les autres besoins, les dimensions du Droit de l'Homme à l'Eau Potable

L'homme a besoin d'eau pour vivre comme rappelé plus haut. Mais dans quelles conditions ? La potabilité de l'eau est indispensable. Ce fut un facteur essentiel de baisse de mortalité dans de nombreux pays. Mais ce n'est pas le seul critère de bon accès à l'eau. Il y a d'autres besoins. Les Nations unies ont reconnu en 2010 l'accès à l'eau potable comme un droit de l'homme. Par cette décision, les gouvernements ont officialisé le besoin de chacun à une eau en quantité suffisante et de bonne qualité sanitaire, mais ils ont précisé des critères supplémentaires[66]. L'eau doit être simultanément accessible, disponible, acceptable, de coût abordable[67] et l'accès doit être équitable.

Tableau 3. ÉLEMENTS DU DROIT A L'EAU POTABLE
TERMINOLOGIES JURIDIQUE ET OPERATIONNELLE

Critères du droit à l'eau potable	*Exemples de sujets opérationnels correspondants*
Potable	*Conformité aux normes de potabilité*
Acceptable	*Couleur, odeur, etc*
Accessible, disponible	*Alimentation continue 24/7* *Distance domicile- point d'eau* *Besoin de sources alternatives*
D'un coût abordable	*Aides aux plus démunis, etc* *% du budget du ménage* *Tarification adaptée,* *Coûts venant en complément de celui de l'accès au service public*
En quantité suffisante	*Quantité journalière* *Pression minimale, etc*
Sans discrimination	*Egalité devant le service public, etc*

Ces différentes dimensions s'expriment opérationnellement de façon très concrète comme le montrent les exemples du tableau 3.

66 Cf. l'Observation Générale N°15 *Le droit à l'eau, 2002*.

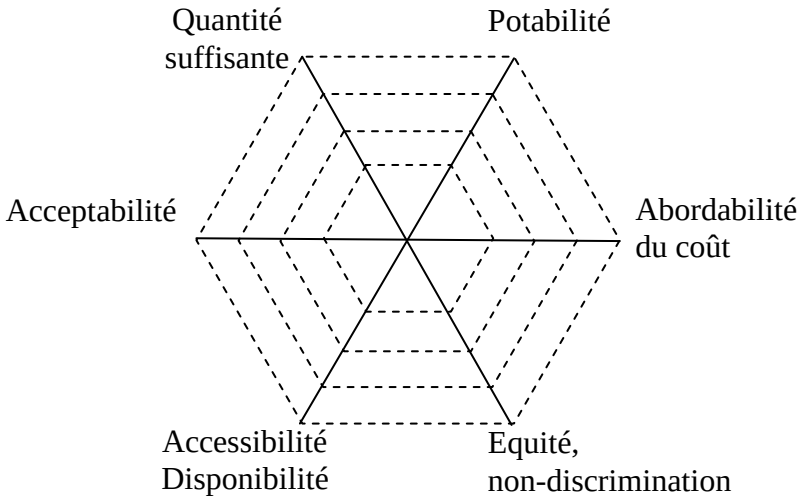
67 Selon l'Observation Générale N°15 « l'eau, les installations et les services doivent être d'un coût abordable pour tous. Les coûts directs et indirects qu'implique l'approvisionnement en eau doivent être raisonnables ».

Les critères adoptés font qu'un accès à une eau dont le seul critère de « potabilité » est assuré n'est pas suffisant en termes de droit de l'homme. La mise en œuvre de ce droit nécessite que les autorités publiques s'organisent pour améliorer progressivement l'accès à l'eau dans toutes les dimensions de la rose du droit à l'eau potable (schéma 1).

Puisque les critères du droit à l'eau potable sont plus exigeants que la seule potabilité de l'eau, le nombre de personnes dont le droit à l'eau potable n'est pas satisfait est supérieur à celui qui n'a pas accès à l'eau potable. Mesurer la différence entre ces deux populations permettrait de calibrer les politiques publiques plus ambitieuses qui sont rendues nécessaires par la reconnaissance de l'accès à l'eau comme un droit de l'homme. Il n'y a pas encore de statistiques disponibles et ce sera techniquement difficile. Il est cependant utile d'approcher dès à présent l'ordre de grandeur des besoins afin d'enclencher les actions nécessaires.

Schéma 1

LES DIMENSIONS DE L'ACCES A L'EAU SELON LE DROIT DE L'HOMME



4. Les statistiques mondiales existantes: utilité et limites

4.1. Le programme conjoint OMS – UNICEF

Les informations disponibles sur l'accès à l'eau de la population mondiale proviennent des Nations unies. Une équipe conjointe OMS-UNICEF produit tous les deux ans des statistiques construites à partir d'enquêtes menées dans chaque pays. Ce « Joint Monitoring Programme » [JMP] a une méthodologie solide[68] (tableau 4). Il donne essentiellement des informations sur le nombre de personnes qui utilisent tel ou tel moyen d'accès à l'eau. Ces informations sont synthétisées dans des rapports biannuels et leurs sources par pays peuvent être consultées sur le site www.wssinfo.org.

[68] Cf. réf. 13.

Deux indicateurs sont suivis régulièrement :

1) Le nombre de personnes qui ont accès à un robinet d'eau à domicile ou à proximité immédiate ;

2) Un indicateur composite, le nombre de personnes qui ont accès à des sources d'eau « améliorées ». Cet indicateur regroupe les utilisateurs précédents et ceux qui utilisent des bornes-fontaines, des puits ou des forages protégés des contaminations animales.

   Ceux qui n'ont pas accès à des sources « améliorées » sont principalement les personnes qui prennent de l'eau dans la nature (rivière, lac, etc) ou dans des puits utilisés également par des animaux[69].

Tableau 4. STATISTIQUES MONDIALES A FIN 2008

Modalités d'accès à l'eau	*Bénéficiaires*		*Non-bénéficiaires*		*Population totale*	
	(milliards)	*(%)*	*(milliards)*	*(%)*	*(milliards)*	*(%)*
Robinet à domicile ou à proximité	*3.84*	*57*	*2.91*	*43*	*6.75*	*100*
Sources d'eau « améliorées »	*5.87*	*87*	*0.88*	*13*		

Source : JMP.

4.2. Des informations très utiles et de plus en plus riches sur les modalités d'accès à l'eau

Les deux indicateurs ci-dessus font l'objet d'analyses statistiques depuis 1990. Elles permettent de mesurer leurs évolutions dans le temps, ce qui est très utile pour comprendre l'impact réel des nombreux programmes de développement de l'accès à l'eau dans le monde. Ainsi, il est manifeste que des progrès très importants sont faits dans la réduction du nombre de personnes qui n'ont même pas accès à des sources d'eau « améliorées ». L'objectif des Nations unies est de diviser par deux, entre 1990 et 2015, la proportion de la population mondiale qui ne bénéficie pas de cet accès minimal. Cet objectif sera très probablement atteint en 2015.

Par contre, les progrès ne sont pas répartis de façon homogène. Ainsi, par exemple, le nombre de personnes sans accès à des sources « améliorées » augmente dans la moitié urbaine du monde. De même, le nombre de citadins sans accès à un robinet continue à augmenter. Les programmes urbains ne vont pas assez vite pour compenser la croissance de la population urbaine et l'accès à l'eau en ville se dégrade en moyenne mondiale.

Le Joint Monitoring Programme OMS-UNICEF est en train de bâtir des indicateurs statistiques plus fins en décomposant l'indicateur agrégé des sources « améliorées ». Les résultats précis seront publiés fin 2011 ou début 2012. Des indications préliminaires ont été rendues publiques à Stockholm le 24 août 2011. Elles fournissent en particulier des

[69] Cf. réf. 3 et 12.

estimations sur l'ensemble des pays en développement (hors CEI et pays développés) du nombre de personnes qui prennent leur eau à des bornes-fontaines, c'est-à-dire à des robinets d'eau publics (situés hors de leur domicile) alimentés par des réseaux d'eau potable ainsi que du nombre de personnes n'ayant pas d'autre moyen que l'eau des rivières ou des lacs. En y ajoutant les autres pays à partir des données nationales du JMP on obtient les estimations du tableau 5.

Tableau 5. DENOMBREMENT DES UTILISATEURS SELON LEURS MODALITES D'ACCES A L'EAU

Grandes catégories	*(milliards)*	*Modalités d'accès à l'eau*	*(milliards)*
Robinet à domicile ou à proximité	*3.84*	*Robinet à domicile ou à proximité immédiate*	*3.84*
Sources améliorées hors robinet à domicile	*2.03*	– *bornes-fontaines*	*0.4*
		– *forages*	*1.3*
		– *eau de pluie*	*ns*
		– *puits et sources protégés des animaux*	*0.3*
Sources non améliorées	*0.88*	– *puits et sources non protégés des animaux*	*0.6*
		– *camions-citernes, vendeurs ambulants*	*0.1*
		– *eau de surface*	*0.2*
Population mondiale	*6.75*		*6.74*

Estimations de l'auteur à partir des données JMP [a].
Nota : la précision de ce tableau est celle des statistiques du JMP – Valeurs à fin 2008.
[a] *Données disponibles à septembre 2011, réf. 8, 9 et 11.*

Les informations de ce tableau 5 sont plus détaillées que les statistiques des rapports biannuels du JMP. Elles permettent, par exemple, d'évaluer assez précisément le nombre de personnes raccordées à un réseau public (3.84 milliards) ou utilisant une borne-fontaine (0.4 milliard) alimentée elle-même par un réseau public. Ces bénéficiaires du « service public de l'eau » sont ainsi environ 4.2 milliards ou 63% seulement de la population mondiale.

4.3. Limites des statistiques disponibles

Les indicateurs statistiques existants sont ainsi très utiles pour avoir une idée de la situation mondiale en termes de modalités d'accès à l'eau. Ils sont cependant souvent interprétés de façon erronée comme exposé ci-avant. Cela vient en partie de l'utilisation d'indicateurs agrégeant des situations physiques différentes et dont peu de gens comprennent la signification réelle. Les efforts actuels de dénombrement plus fin devraient permettre d'améliorer leur compréhension.

Ces indicateurs sont cependant construits à partir des seules modalités pratiques d'accès à l'eau. Ils ne fournissent aucune indication sur la potabilité de l'eau utilisée, ne permettant ainsi pas de mesurer le nombre de personnes ayant véritablement accès à de l'eau potable. Comme expliqué au paragraphe 5, de très nombreuses personnes utilisant des sources dites « améliorées » n'ont que de l'eau non potable. Une estimation par extrapolation aboutit à au moins un milliard de personnes dans ce cas.

Les indicateurs statistiques actuels ne donnent par ailleurs aucune indication sur les autres dimensions du droit à l'eau potable. En l'absence de statistiques sur les personnes n'ayant pas accès à de l'eau véritablement potable ou dont le droit à l'eau n'est pas complètement satisfait, force est de recourir à des estimations fondées sur le raisonnement et l'expérience pour en évaluer le nombre. C'est l'objet des paragraphes 5 à 8.

5. Dénombrement des personnes utilisant une eau dangereuse

L'eau peut être dangereuse parce que des tests de qualité l'ont reconnu comme telle, par exemple, en identifiant la présence d'arsenic, de coliformes ou de toute autre contamination d'ordre chimique, physique ou biologique. Elle peut également être dangereuse en raison de ses conditions d'utilisation, par exemple si la source est partagée avec des animaux ou d'autres sources de contamination. C'est le cas des puits non protégés qui servent aussi bien au bétail qu'aux êtres humains.

L'indicateur « sources d'eau non améliorées » donne probablement une assez bonne estimation du nombre de personnes qui utilisent une eau dangereuse en raison de ses conditions d'utilisation. Il inclut en effet les près de 200 millions de personnes qui utilisent l'eau de rivières ou de lacs et les environ 600 millions de personnes qui utilisent des puits ou des sources non protégés des animaux. Il inclut également la centaine de millions de personnes qui prennent de l'eau auprès de porteurs ambulants ou à des camions-citernes dont il est connu qu'une partie est mal entretenue tandis que certains s'alimentent directement dans des eaux de qualité douteuse. Une partie fournit cependant de l'eau de bonne qualité mais elle est numériquement faible au regard du total des utilisateurs de sources non améliorées aujourd'hui estimés à environ 900 millions de personnes.

Parmi les sources dites « améliorées », un nombre significatif fournissent de l'eau non potable. Il n'y a cependant pas de recensement au niveau mondial et on ne peut faire qu'une estimation grossière de celles qui fournissent certainement de l'eau non potable. Des études[70] menées sur ce sujet dans six pays[71] par l'OMS et l'UNICEF ont montré que l'eau n'était pas conforme à la norme OMS sur le seul paramètre « coliformes fécaux » dans 57% des puits protégés, 37% des sources protégées, 31% des forages et 11% de l'eau des réseaux d'eau (eau du robinet). Pour un professionnel de l'eau, ces résultats ne sont pas aberrants. Une extrapolation en utilisant les mêmes pourcentages dans l'ensemble des pays est indiquée dans le tableau 6. Malgré son imprécision (l'incertitude est de plusieurs centaines de millions), cette extrapolation fournit un ordre de grandeur utile à la réflexion. Elle conduit à une estimation d'un milliard de personnes utilisant des sources d'eau « améliorées » non conformes à un paramètre bactériologique essentiel. Comme il y a d'autres paramètres à satisfaire pour assurer la potabilité de l'eau, on peut estimer qu'un milliard est une estimation grossière mais raisonnable du nombre minimal de personnes qui utilisent de l'eau « améliorée » dangereuse pour leur santé.

Au total, en ajoutant les sources non améliorées (0,9 milliard) et les sources améliorées reconnues comme non-potables (1 milliard), il y aurait donc au moins 1.9 milliard de personnes n'utilisant que de l'eau non potable, dangereuse pour leur santé.

---

70 Études RADWQ dont la synthèse a été présentée par l'OMS-UNICEF à Stockholm le 24 août 2011 (réf. 10).

71 Chine, Éthiopie, Jordanie, Nicaragua, Nigeria, Tadjikistan.

Tableau 6. ESTIMATION PAR EXTRAPOLATION DES SOURCES AMELIOREES NON CONFORMES A LA NORME OMS SUR LES COLIFORMES FECAUX

Modalités d'accès à l'eau	*(milliards d'utilisateurs)*	*Non-conformité coliformes fécaux (%)*[b]	*(milliards d'utilisateurs)*
Robinets à domicile ou proximité	*3.8*	*11*	*0.4*
Bornes-fontaines	*0.4*	*11*	*0.04*
Forages	*1.3*	*31*	*0.4*
Puits et sources protégés des animaux	*0.3*	*47*[a]	*0.1*
Total sources améliorées	*5.8*		*1.0*

[a] *moyenne entre 37% et 47% ;*
[b] *résultats des enquêtes RADWQ de OMS-UNICEF dans 5 pays.*

6. Personnes utilisant une eau sûre

Combien de personnes ont-elles accès la quasi-totalité du temps à leur domicile à une eau « sûre » ? Comme indiqué au paragraphe 3.1, on considère ici que l'eau est « sûre » lorsque sa salubrité est quasi-certaine. Cette certitude nécessite au moins que :

a) la qualité chimique et biologique de l'eau fasse l'objet de contrôles adaptés ;

b) l'acheminement de l'eau se fasse en prenant des précautions destinées à éviter toute contamination lors du transport de l'eau de sa source jusqu'au lieu d'utilisation et, en particulier jusqu'au domicile.

Ces critères peuvent être satisfaits pour des utilisateurs ayant accès à l'eau courante ou utilisant des bornes-fontaines ou encore dans le cas d'utilisation de puits protégés ou de forage, toutes modalités faisant partie des sources « améliorées ». Mais, comme indiqué au paragraphe 5, la potabilité des sources améliorées n'est pas garantie. Dans chaque cas, l'eau n'est « sûre » que si certaines conditions sont respectées.

6.1. Réseaux d'eau : intermittence de l'alimentation

Bien évidemment, l'eau « courante » disponible 24 heures sur 24 à domicile a de grandes chances d'être potable si l'eau mise dans le réseau a été purifiée correctement dans des installations de traitement. Mais, le critère d'acheminement protégé n'est pas satisfait si l'alimentation est discontinue, si l'eau n'arrive au robinet que quelques heures par jour ou par semaine. En effet, pendant les périodes d'interruption de l'alimentation la pression chute dans les réseaux d'eau théoriquement potable et cela permet aux eaux polluées des sols environnant les tuyaux de s'infiltrer par les inévitables fissures des tuyauteries. Ce risque de contamination extérieure est aggravé si des utilisateurs ayant particulièrement besoin d'eau branchent des pompes qui aspirent l'eau des réseaux, cas malheureusement rencontrés dans de nombreuses villes. L'opérateur du réseau ne peut pas garantir que l'eau qu'il met potable dans le réseau arrive toujours potable au robinet de l'utilisateur. L'eau des réseaux d'eau potable non alimentés en permanence ne peut pas être qualifiée de sûre car le risque d'infiltration par l'extérieur existe toujours comme le confirment les études de terrain[72].

[72] Voir par exemple référence 7.

L'intermittence de l'alimentation peut être chronique, c'est-à-dire que les infrastructures gérées par l'opérateur du réseau ne permettent pas d'alimenter en permanence tous les utilisateurs avec de l'eau sous pression suffisante. Les utilisateurs n'ont alors de l'eau à leurs robinets que quelques heures par jour ou quelques heures par semaine par suite d'une gestion de l'alimentation en eau par secteurs géographiques successifs. Mais cette intermittence peut être aléatoire, étant la conséquence de pannes dans les systèmes d'alimentation en eau potable ou plus fréquemment de coupures d'alimentation électrique entrainant l'arrêt des pompes d'eau potable.

6.2. Réseaux d'eau : eau potable un jour n'est pas eau potable toujours

Des millions de personnes bénéficient d'eau parfaitement potable distribuée à domicile par des réseaux en bon état, continuellement sous pression et étroitement surveillés mais n'ont pourtant pas d'eau potable tous les jours de l'année. En effet, des épisodes météorologiques non exceptionnels peuvent entraîner une dégradation de la qualité des eaux brutes prélevées dans la nature à un niveau excessif par rapport aux capacités de purification des installations existantes. Garantir la fourniture chaque jour de l'année d'une eau parfaitement potable nécessiterait des investissements complémentaires. Tant qu'ils ne sont pas faits, les autorités publiques sont amenées à déclarer de temps en temps l'eau non potable et à demander à la population de faire bouillir l'eau du robinet avant utilisation. Ces dégradations excessives des eaux brutes se produisent dans tous les pays, y compris les pays développés.

Ces interdictions temporaires de consommation peuvent se prolonger plusieurs années auquel cas les utilisateurs ne peuvent pas être considérés comme ayant accès à l'eau potable[73].

Combien de personnes raccordées aux réseaux d'eau « potable » n'ont pas de l'eau conforme aux normes de potabilité chaque jour de l'année sauf événement exceptionnel ? En Inde, aucune autorité publique (sauf cas très particuliers) n'arrive à alimenter ses réseaux d'eau 24 heures sur 24. Il y a donc au moins 260 millions[74] d'Indiens dans cette situation de qualité douteuse. Mais ils ne sont pas les seuls, l'alimentation intermittente des réseaux publics est fréquente aussi bien en Afrique, en Asie qu'en Amérique latine. En outre, nombreux sont les réseaux qui délivrent une eau reconnue comme non potable.

6.3. Puits et forages

Les puits et les forages présentent d'autres types de risques. En particulier :

- les contrôles de la qualité de l'eau y sont peu fréquents. Il n'est pas rare que la qualité soit contrôlée une seule fois, lors de la création du puits ou du forage, puis jamais revérifiée ;

- l'eau prélevée est souvent utilisée telle quelle sans aucun traitement de potabilisation. Sa qualité dépend donc directement de la qualité de l'eau de la nappe souterraine qui alimente le puits. Hélas, dans de très nombreux cas, en particulier en ville, les eaux qui s'infiltrent à partir de la surface sont contaminées par les hommes

[73] Voir la référence 6 ayant dénombré à un instant donné au Canada 1 766 réseaux d'eau faisant l'objet d'une interdiction administrative de consommation de l'eau fournie. Pour certains, l'interdiction était en place depuis plusieurs années.

[74] Nombre d'habitants de l'Inde raccordés à des réseaux d'eau potable, selon JMP 2010 (réf. 9).

et les animaux. C'est très souvent le cas lorsqu'il n'y a pas d'installation d'assainissement ou que l'assainissement n'est que partiel.

6.4. Transport de l'eau à domicile

Les moyens de transport de l'eau influent sur sa qualité. Le transport de l'eau sous pression par tuyaux est une bonne formule à condition de s'assurer qu'il n'y a pas de contamination dans les tuyaux. Cela se fait habituellement par ajout de produit de désinfection à la sortie de l'usine de traitement de l'eau. Les autres modes de transport font intervenir des contenants, comme des bidons ou des citernes sous la responsabilité de transporteurs ou de l'utilisateur lui-même. La propreté de ces contenants doit être maintenue en permanence et leur désinfection périodique est souhaitable. Ce n'est pas toujours le cas.

6.5. Stockage de l'eau à domicile

En dehors de l'alimentation continue en eau par réseaux, l'utilisateur est contraint de stocker de l'eau à domicile. C'est le cas pour les près de 3 milliards de personnes qui vont chercher de l'eau en dehors de leur domicile. Certains protègent leurs bidons. D'autres les laissent à l'air libre ou laissent les habitants puiser dedans avec des récipients divers. C'est aussi le cas de tous ceux qui sont raccordés à un réseau d'eau ne fonctionnant que par intermittence. Ainsi, dans de nombreux pays est-il usuel d'équiper chaque habitation avec un réservoir de stockage sur le toit. Même si des consignes de nettoyage régulier sont diffusées, de très nombreux réservoirs individuels ne sont que très rarement désinfectés.

6.6. Régularité et fiabilité du système d'approvisionnement en eau utilisé

Tous les systèmes d'approvisionnement en eau ne permettant pas une alimentation régulière posent des problèmes de potabilité de l'eau utilisée. En effet, même si l'eau est normalement « potable », toute interruption inattendue de l'alimentation (panne d'électricité, panne de carburant, rupture mécanique, etc.) pousse les utilisateurs à utiliser temporairement des sources d'eau alternatives. Dans la plupart des cas, ce sont des sources qui fournissent de l'eau dont la qualité est douteuse. Ainsi, ceux qui vont habituellement à une borne-fontaine n'ont souvent que la possibilité de trouver de l'eau auprès de vendeurs ambulants qui, eux-mêmes ne peuvent plus prendre d'eau au réseau public et ont tendance à puiser de l'eau dans le milieu naturel (lac, rivière, etc.). Il est estimé que plus d'un tiers des pompes manuelles d'Afrique subsaharienne ne fonctionnent pas à un instant donné[75]. Pendant ce temps leurs utilisateurs vont évidemment chercher de l'eau de moins bonne qualité.

La fiabilité de la désinfection laisse aussi souvent à désirer dans les pays pauvres où trouver des produits chimiques est un coût difficile à financer. Il n'est pas rare que les installations de désinfection soient à l'arrêt bien que l'alimentation se poursuive.

6.7. Estimation du nombre de personnes utilisant une eau sûre

Essayons d'estimer le nombre de personnes bénéficiant d'une eau sûre en utilisant les catégories de modalités d'accès pour lesquelles le tableau 5 fournit un dénombrement des utilisateurs.

---

[75] Source: *Rural Water Supply Network*, réf. 15.

Eau courante à domicile

Au total, sur les 3.8 milliards de personnes disposant au moins d'un robinet d'eau à domicile ou à proximité immédiate, il y a probablement au moins un milliard de personnes, soit environ 25%, qui n'ont de l'eau que de qualité incertaine au moins une partie de l'année. Comme évoqué ci-dessus les raisons en sont nombreuses : eau non potable mise en réseau, intermittence de l'alimentation, interruptions inopinées, stockages individuels mal gérés, etc.

Bornes-fontaines

Les bornes-fontaines présentent le même risque que les robinets à domicile en cas d'intermittence de l'alimentation. S'y ajoute un autre risque lié au transport de l'eau jusqu'au domicile et à son stockage temporaire avant utilisation. Comme la moitié des utilisateurs de bornes-fontaines sont en Inde[76] où l'alimentation est intermittente, une estimation des bénéficiaires d'eau saine faite, en considérant que seuls 50 % de l'autre moitié ont une eau sûre, parait raisonnable, voire, un peu optimiste.

Puits et forages

Les puits et forages présentent les mêmes risques de transport et de stockage. S'y ajoute souvent une forte incertitude sur la qualité de l'eau provenant de la faiblesse des contrôles chimique et biologique et des risques de contamination par les eaux du sol environnant.

Tableau 7. ESTIMATION DES UTILISATEURS D'EAU SURE (QUALITE CERTAINE)

Toutes qualités d'eau		*Dont eau de qualité certaine en permanence*	
Modalités d'accès à l'eau	*(milliards d'utilisateurs)*	*(%)*	*(milliards d'utilisateurs)*
Robinets à domicile ou proximité	*3.84*	*75*	*2.9*
Bornes-fontaines	*0.4*	*50% des 0.2 hors Inde*	*0.1*
Forages	*1.3*	*25*	*0.3*
Puits et sources protégés des animaux	*0.3*	*?*	*?*
Total	*5.8*		*3.3*

Le tableau 7 fournit une estimation du nombre total de personnes utilisant chaque jour de l'eau de qualité dont la potabilité est contrôlée en faisant un abattement de 50% sur les bornes-fontaines hors Inde et de 75% pour les forages. Il conduit à une estimation de 3.3 milliards de personnes, soit un peu moins la moitié de l'humanité, qui seraient dans cette situation.

Ainsi, on peut estimer que 3.3 milliards est un ordre de grandeur du nombre de personnes utilisant une eau sûre. L'imprécision est de l'ordre de plusieurs centaines de millions mais, il est utile de savoir que c'est assez probablement moins de la moitié de la population mondiale. L'autre moitié est formée des personnes utilisant une eau dangereuse ou de qualité douteuse décrites respectivement aux paragraphes 5 et 7.

[76] 200 millions environ selon l'enquête *District Level Health Survey* de 2008 (Source *JMP*, réf. 9).

7. Personnes utilisant une eau de qualité douteuse

Les personnes qui utilisent de l'eau de qualité douteuse, sont celles qui utilisent de l'eau qui est peut-être saine mais sans aucune certitude.

Cette incertitude sur la qualité de l'eau peut provenir de nombreux facteurs comme l'origine de l'eau, l'absence de contrôle systématique de sa qualité ou l'absence de précautions lors de son transport et son stockage. Ces facteurs ont été décrits ci-avant pour dénombrer les personnes qui utilisent de l'eau dangereuse et celles qui utilisent de l'eau sûre. L'eau de qualité douteuse est une situation intermédiaire, pas forcément meilleure que l'eau dangereuse car la différence peut n'être qu'une question d'absence d'informations.

Ces personnes sont très nombreuses. Le tableau 8 récapitule les estimations pour les catégories eau sûre et eau dangereuse. Par différence, il fournit une estimation du nombre de personnes utilisant une eau de qualité incertaine. Elles seraient d'environ 1.6 milliard soit 24% de l'humanité ou près d'une personne sur quatre.

8. Personnes qui ont besoin que leur droit à l'eau potable soit mieux assuré

Le droit de l'homme à l'eau potable comprend plusieurs dimensions comme schématisé sur la rose présentée dans le schéma 1.

La potabilité de l'eau est l'un des critères. Il n'est certainement pas satisfait pour les 1.9 milliard de personnes utilisant une eau dangereuse. Il pose problème également pour les 1.6 milliard de personnes qui utilisent de l'eau de qualité douteuse. En effet, les autorités ont l'obligation d'assurer le droit à chacun (au moins de façon progressive). Elles doivent donc s'assurer de la potabilité de l'eau utilisée par chacun en faisant en sorte que les cas douteux s'améliorent pour devenir salubres avec une bonne probabilité. L'ensemble eau dangereuse et eau douteuse est estimé à 3.4 milliards de personnes soit la moitié de la population mondiale[77].

La disponibilité de l'eau est un autre critère. Il n'est pas satisfait lorsque l'alimentation normale de l'habitation n'est pas assurée de façon régulière : problèmes des pannes à répétition et des aléas météorologiques non gérés par l'infrastructure existante. Lorsque l'alimentation est intermittente, c'est discutable. L'obligation de recourir à des stockages individuels est très coûteuse. Il peut y avoir un problème de coût pour certains utilisateurs mettant en jeu le critère relatif au coût abordable.

L'abordabilité du coût de l'accès à l'eau pour l'utilisateur est un critère important. Le coût à considérer comprend le coût d'accès au service public (pour ceux qui en bénéficient) ainsi que des coûts complémentaires ou alternatifs[78]. Il n'y a cependant pas d'indicateur standardisé. Au niveau mondial il n'y a pas d'information disponible permettant d'estimer le nombre de personnes pour lesquelles le coût d'approvisionnement est trop élevé.

C'est le cas pour plusieurs des autres critères du droit à l'eau. Vu le manque d'informations à leur propos il est aujourd'hui impossible d'estimer précisément combien de personnes n'ont pas leur droit à l'eau satisfait dans toutes ses dimensions.

---

77 3.4 = 1.6 + 1.9 (arrondi).

78 Ces coûts sont ceux du transport du point d'eau jusqu'au domicile, les frais de stockage, les traitements éventuels de purification à domicile si indispensables, les équipements d'accès à des ressources alternatives, etc.

Tableau 8. DENOMBREMENT DES UTILISATEURS PAR TYPE D'EAU
(estimations 2008 en milliards de personnes – précision inconnue)

	Modalités d'accès à l'eau	*Toutes qualités d'eau*	*Eau sûre*	*Eau douteuse*	*Eau dangereuse*
Sources Améliorées	*Robinets à domicile ou proximité*	*3.84*	*2.9*	*0.6*	*0.4*
	Bornes-fontaines	*0.4*	*0.1*	*0.3*	*0.04*
	Forages	*1.3*	*0.3*	*0.6*	*0.4*
	Puits et sources protégés des animaux	*0.3*		*0.1*	*0.1*
Non améliorées	*Puits et sources non protégés des animaux*	*0.6*			*0.6*
	Citernes / revendeurs	*0.1*		*0.05 ?*	*0.05 ?*
	Eaux de surface	*0.2*			*0.2*
Population totale		*6.75 100%*	*3.3 49%*	*1.6 23%*	*1.9 28%*

Avec les estimations faites sur le critère de potabilité on peut cependant estimer des valeurs minimales et affirmer :

- qu'il y a plus de 1.9 milliard de personnes qui n'ont pas leur droit à l'eau satisfait, car le nombre de personnes qui utilisent de façon quasi-certaine de l'eau de mauvaise qualité dépasse 1.9 milliard[79] ;

- qu'il y a plus de la moitié de l'humanité pour laquelle le droit à l'eau potable n'est pas garanti par les autorités publiques, car c'est l'estimation du nombre de personnes utilisant de l'eau de qualité douteuse ou reconnue.

9. Synthèse : 3 à 4 milliards de personnes ont besoin d'un meilleur accès à l'eau

Le concept d'eau potable est assez bien défini, il s'agit de la conformité de l'eau à des normes nationales qui se réfèrent toutes aux lignes directrices de l'Organisation Mondiale de la Santé. Par contre, l'accès à l'eau potable n'est pas un concept précis. Il y a en effet de multiples façons de disposer à domicile d'eau « potable ». Certaines sont plus faciles, d'autres sont plus coûteuses, plus pénibles ou plus risquées.

Le présent article a cherché à estimer le nombre de personnes qui bénéficient la quasi-totalité du temps à leur domicile, et sans traitement complémentaire, d'eau de bonne qualité, en quantité suffisante pour leur vie quotidienne. Le tableau 9 récapitule les diverses estimations de besoins au niveau mondial qui ont pu être faites en tirant parti des informations partielles disponibles. Le schéma 2 donne une vue graphique de ces estimations.

En l'absence de mesures statistiques, la précision de la plupart de ces estimations est inconnue. Ces estimations fournissent cependant des ordres de grandeur utiles qui permettent de mieux percevoir l'importance de l'enjeu du développement de l'accès à l'eau dans le

[79] La Rapporteuse spéciale des Nations unies sur le droit à l'eau potable, Catarina de Albuquerque, a déclaré plusieurs fois que 2 à 3 milliards de personnes pourraient ne pas avoir accès à l'eau potable. Cf. réf. 1.

monde. Espérons que des informations plus précises pourront permettre dans l'avenir de bâtir des estimations plus précises et de suivre leurs évolutions dans le temps.

Tableau 9. ESTIMATIONS DE DIFFERENTS BESOINS D'ACCES A L'EAU

Types d'accès à l'eau	*Référence*	*Estimation du nombre de personnes*	
		Milliards	*% de la population mondiale*
Utilisateurs de sources d'eau non améliorées	*§ 4.2*	*0.9*	*13*
Utilisateurs d'eau dangereuse	*§ 5*	*> 1.9*[b]	*> 28*
Droit à l'eau potable non satisfait	*§ 8*	*> 1.9*[b]	*> 28*
Utilisateurs sans accès à un réseau d'eau potable	*§ 4.2*	*2.5*[a]	*37*
Utilisateurs sans robinet d'eau courante à domicile ou à proximité	*§ 4.2*	*2.9*[a]	*43*
Utilisateurs d'eau de qualité douteuse ou dangereuse	*§ 8*	*3.4*[b]	*51*
Droit à l'eau potable non garanti par les autorités publiques	*§ 8*	*> 3.4*[b]	*> 51*
Utilisateurs sans eau potable en permanence et de façon satisfaisante à domicile	*tableau 8*	*3.9*[b]	*57*

[a] *statistique OMS-UNICEF ou précision équivalente.*
[b] *estimation de l'auteur.*

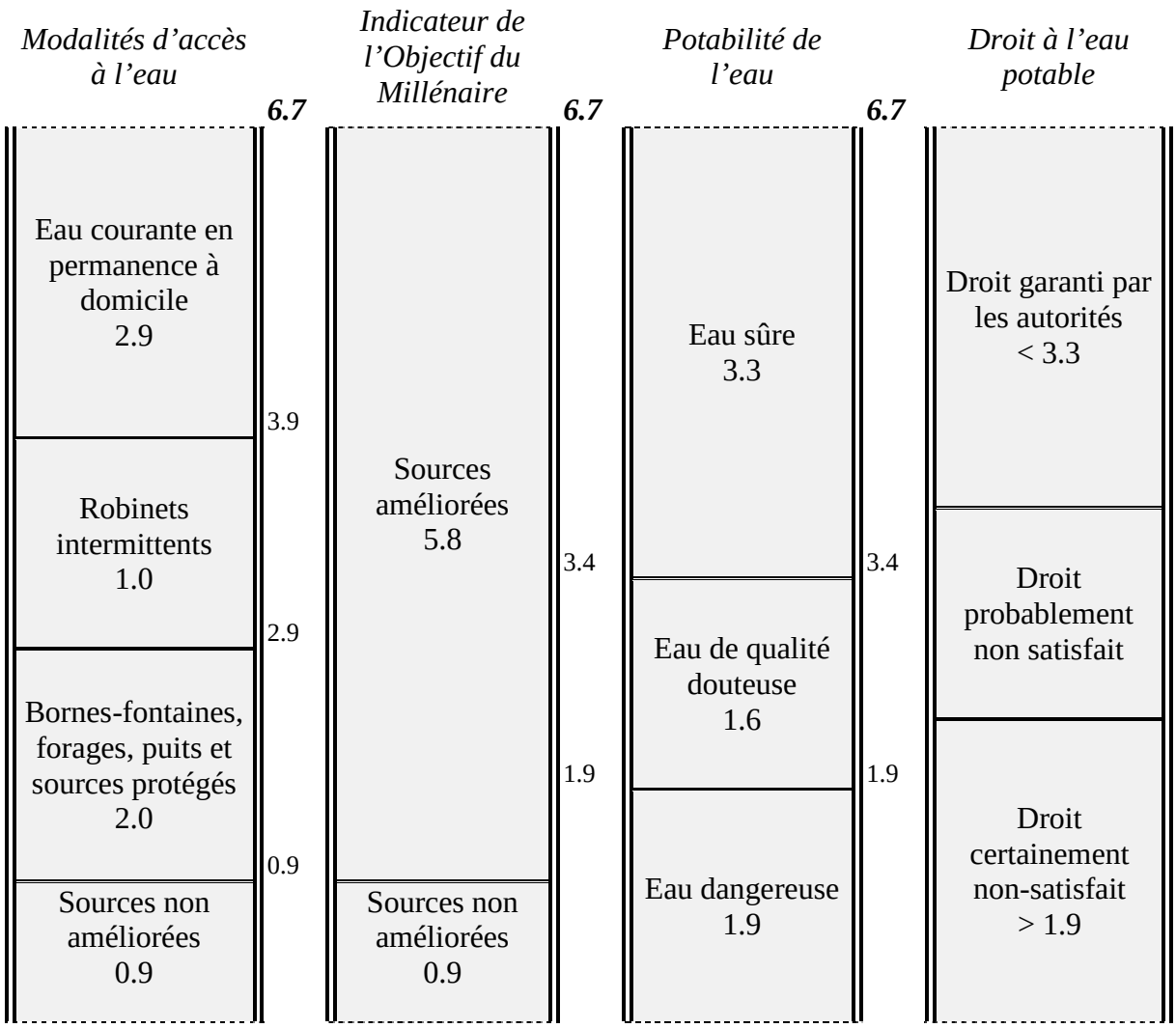
Ainsi, l'affirmation courante selon laquelle « 900 millions de personnes n'ont pas accès à l'eau potable » n'a pas grand sens. La problématique de l'accès à l'eau potable concerne des milliards de gens. Tout dénombrement nécessite de préciser de quel type d'accès à l'eau il s'agit. Au moins 1.9 milliard de personnes n'utilisent que de l'eau malsaine potentiellement dangereuse pour leur santé tandis que 3.4 milliards utilisent au moins de temps en temps une eau de qualité incertaine. Ainsi, même si ces estimations sont entachées d'une incertitude importante, il est patent que la potabilité de l'eau n'est aujourd'hui pas assurée pour un très grand nombre de personnes, environ la moitié de l'humanité.

Le droit à l'eau potable a été reconnu par la communauté internationale en 2010. Sa mise en œuvre concerne au moins autant de personnes que la potabilité de l'eau, et peut-être même davantage, car la potabilité est seulement l'un des éléments de ce droit. Il y en a d'autres comme l'accessibilité, l'acceptabilité, le coût abordable de l'eau. Au seul motif de la potabilité, au moins 1.9 milliard de personnes n'ont pas leur droit à l'eau satisfait. Le nombre de personnes ayant besoin d'avoir leur droit à l'eau mieux satisfait semble dépasser les 3.4 milliards. L'accès à l'eau crée une véritable fracture sociale : il y a d'un côté ceux qui ont de l'eau saine en permanence à domicile. Ils ne perçoivent pas vraiment la valeur de l'eau potable et la chance dont ils bénéficient. De l'autre côté, il y a tous ceux qui ont un accès à l'eau plus difficile ou plus risqué ou plus coûteux. Ils sont plus nombreux, près de 4 milliards (environ 57% de la population mondiale). L'eau potable a une valeur évidente pour eux mais ils n'y ont pas accès ou difficilement.

Schéma 2

ACCES A L'EAU : DENOMBREMENT DE LA POPULATION MONDIALE SUIVANT 4 ECHELLES DE VALEURS DIFFÉRENTES

(estimations - milliards de personnes - 2008)



Ainsi, les besoins d'amélioration de l'accès à l'eau sont énormes. Ils ne concernent pas des centaines de millions de personnes mais des milliards. La communauté internationale sous-estime ces besoins. En ne ciblant que l'accès aux sources non améliorées l'actuel Objectif du Millénaire pour le Développement laisse de côté les besoins – et même les droits – de milliards de personnes. Les politiques publiques sont aujourd'hui insuffisantes. Un sursaut est nécessaire. Le monde a besoin de politiques plus ambitieuses[80] visant à permettre à chacun de bénéficier d'un accès satisfaisant à de l'eau véritablement potable.

[80] Cf. référence 12.

Références

1. Albuquerque, Catarina de, allocution au Conseil des Droits de l'Homme des Nations unies, 15 septembre 2010.

2. AquaFed : *Population, business and environment need more ambitious water and sanitation policies*, communiqué, Commission développement durable ONU, New York, 12 mai 2008.

3. AquaFed : *L'accès à l'eau potable se dégrade en ville où l'urbanisation galopante va plus vite que les services publics*, Communiqué, www.aquafed.org, 7 septembre 2010.

4. AquaFed : *Les Opérateurs privés se réjouissent de la reconnaissance du Droit Humain à l'Eau et à l'Assainissement par les Nations Unies. Ils espèrent que cela permettra de rendre ce droit effectif pour les milliards de personnes qui ne bénéficient pas de services satisfaisants*, Communiqué, www.aquafed.org, 29 juillet 2010.

5. Assemblée générale des Nations unies : *Le droit fondamental à l'eau et à l'assainissement*, Résolution 64/292, juillet 2010.

6. Eggertson Laura : *Investigative report: 1766 boil-water advisories now in place across Canada*, CMAJ, May 6, 2008, vol.178, N°10.

7. Hunter PR, Chalmers RM, Hughes S, Syed Q. : *Self-reported diarrhea in a control group: a strong association with reporting of low-pressure events in tap water*. Clin. Infect. Dis. 2005; 40:e32-4.

8. Joint Monitoring Programme OMS-UNICEF : *Progrès en matière d'assainissement et d'alimentation en eau, Rapport 2010*, www.wssinfo.org, 2010.

9. Joint Monitoring Programme OMS-UNICEF : *Données nationales*, www.wssinfo.org.

10. Joint Monitoring Programme OMS-UNICEF: *RADWQ, Rapid Assessment of Drinking Water Quality* reports, 2010.

11. Joint Monitoring Programme OMS-UNICEF: *Access to Drinking-Water with a focus on Equity, safety and Sustainability, WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water supply and Sanitation Thematic report on drinking-water: a preview*, document diffusé à Stockholm le 24 août 2010.

12. Payen Gérard : *Eau: défis mondiaux, perspectives françaises*, Fondapol, 2011.

13. Payen Gérard: *Monitoring and reporting progress of access to water & sanitation*, UNSGAB, mars 2008.

14. Payen Gérard: *More ambition, better organisation to succeed in making universal access to water a reality*, IWA Development Congress, Mexico, 17 novembre 2009, disponible sur www.aquafed.org.

15. Rural Water Supply Network: *Sustainable Rural Water Supplies*, www.rwsn.ch.

CHAPITRE 1

LE DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT EN DROIT INTERNATIONAL EN EUROPE

OHCHR : Catarina de Albuquerque

CEDH : Pascale Steichen

Conseil de l'Europe : Maguelonne Dejeant-Pons

CJCE : Marleen van Rijswick

UNECE : Attila Tanzi et Lucrezia Iapichino

THE RIGHT TO DRINKING WATER

Catarina de Albuquerque
UN Special Rapporteur on the right to safe drinking water and sanitation, Geneva

When both the UN General Assembly and the Human Rights Council adopted resolutions recognizing water and sanitation as fundamental human rights, States undertook very clear commitments. They recognized that water and sanitation are derived from the right to an adequate standard of living and must be available in sufficient quantity, and be accessible, safe, affordable and culturally acceptable to all, without discrimination. In Europe, where every country has ratified the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, these obligations are also binding.

The two resolutions raised political attention and helped to create the sense of urgency that is badly needed to improve access to water and sanitation around the world, entailing a new vision for the world we live in. A world where everyone has access to safe water and sanitation. A world where people do not get sick from the water they drink or make other people sick because they are forced to defecate in the open. A world where people do not have to choose between taking their child to the doctor and paying their water bills. While it may seem that this water and sanitation crisis is only pertinent in the developing world, I am sorry to report that in the most industrialized nations, which I have visited in the past year, there are still people who do not have adequate access to water and sanitation. Thus, improving access to water and sanitation in a non-discriminatory manner is critical for every country regardless of its level of development.

This new vision requires a shift in the mindset of policy-makers, national governments, local authorities, NGOs, UN agencies, the private sector and also of the people themselves. It means that the most vulnerable, the poorest, the indigenous, the slum dwellers and the homeless, those who are usually voiceless, are no longer left behind and have to be prioritized in policy making.

This new vision means that access to safe drinking water and sanitation is not a gesture of charity or simply a good idea for policy makers. Unlike human rights, good ideas are subject to changing political currents. Good ideas are not legally binding.

Does this mean that human rights ignore the resource limitations every State may face or the impact of economic crisis? Of course it doesn't. By recognizing the rights to water and sanitation, States are expected to take deliberate steps to progressively realise these rights making maximum use of available resources, while putting an end to all forms of discrimination in the access to water and sanitation - and a lot of progress can be made even within a climate of limited resources. This also requires that even if access rates surpass 95%, we must ask who is still left behind, and why? Often this is not a question of available resources, but political will to improve the living standards of the most marginalized communities.

Some steps that would be required include the recognition of these rights in national legislation and the adoption of national plans of action for the realisation of the rights to water and sanitation, putting the priority on un-served and under-served communities so as to provide a minimal level of access for everyone. Along with explicit recognition of these

rights in law, States should ensure that people are able to claim them. Accountability is the crux of human rights. Without mechanisms to hold responsible parties accountable, these fundamental guarantees can become meaningless – beautiful words on paper without any practical effect.

Going hand in hand with accountability is empowerment. Only where people are aware of, and able to claim their rights, will human rights actually be realized. A vibrant and engaged civil society is critical for triggering this knowledge. Genuine opportunities for participation and consultation are equally central to guaranteeing human rights in practice.

Integrating human rights into development policy is also a critical step for ensuring better enjoyment of these rights worldwide. If the major donors of the world explicitly adopt a human rights based approach and promote the rights to water and sanitation in their development aid, this would lead to greater empowerment of rights holders to claim their rights, as well as enhanced accountability.

Every country has a role to play in ensuring the rights to water and sanitation, both domestically and internationally. In the past decade, the dominant discourse surrounding water and sanitation centred on the achievement of the Millennium Development Goals. However, in recent years, some of drawbacks of the MDGs have been highlighted by different actors. For instance, water quality is not being monitored world-wide. Affordability of and the distance to water and sanitation services are not being assessed. The harsh reality is that we simply don't know how many people have access to water and sanitation that meets the standards stipulated by the human rights framework of availability, quality, accessibility, affordability, and acceptability. On top of these measurement difficulties, the MDGs only aim at a 50% reduction, and for some reason rarely get applied in developed country contexts.

Human rights provide a useful framework going forward. They are binding, they apply to all countries regardless of levels of development, and they are more holistic in their understanding of access. The focus on of this book on the realization of the rights to water and sanitation in Europe is an important and significant contribution in this regard.

LE DROIT A L'EAU DANS LA JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

Pascale Steichen
Professeure à l'Université de Nice Sophia-Antipolis, France

Au niveau de la sphère géographique regroupant les États du Conseil de l'Europe, les problèmes liées à l'eau – entre pénurie et pollution – sont assez représentatifs des difficultés ressenties à l'échelle mondiale concernant la ressource hydrique. Difficultés liées à une mauvaise répartition de la ressource tout d'abord. Alors que la Norvège a une disponibilité en eau élevée, l'Espagne pourrait se retrouver d'ici une dizaine d'années en déficit durable[81], même s'il faut reconnaître que l'Europe n'est pas, dans le monde, la région plus touchée par la pénurie[82]. Difficultés liés aux usages ensuite. En Europe, comme dans le reste des pays développés, l'agriculture et l'industrie constituent de loin les deux plus grands pollueurs à la fois par l'usage massif de produits chimiques (herbicides, insecticides et fongicides)[83] et par un traitement souvent insuffisant des eaux usées, qu'il s'agisse des eaux industrielles[84] ou des eaux urbaines[85]. De même, les aménagements hydrauliques se sont multipliés à des fins énergétiques tandis que l'on prend conscience progressivement des multiples dégradations provoquées par les barrages sur les écosystèmes[86].

Le Conseil de l'Europe s'est préoccupé très tôt de la ressource en eau avec la Charte européenne de l'eau proclamée le 6 mai 1968 à Strasbourg, confirmant la nature de « *patrimoine commun* » de l'eau *« dont la valeur doit être reconnue de tous* » et rappelant le devoir de chacun de l'économiser et d'en user avec soin[87]. Ce texte sera complété le 17 octobre 2001 par la Charte européenne des ressources en eau[88] qui recommande en particulier aux États membres « *de tenir compte de la Charte et d'appliquer ses principes dans le cadre de leur politique nationale* ».

Partant du constat que l'accroissement de la demande en eau risque de conduire à la dégradation et à l'épuisement des ressources en eau, et à des conflits entre usagers, ainsi qu'entre États[89], la Charte insiste sur la nécessité de mettre en place de véritables politiques publiques de protection et de gestion de l'eau intégrant les principes généraux du droit de l'environnement.

---

81 Le déficit durable se caractérise par une situation hydrique détériorée : les prélèvements d'eau fluviale à usages anthropiques sont supérieurs à 60% (V. Raisson, *Atlas des futurs du monde*, R. Laffont, Paris, 2010, p. 103).

82 Comme le Sud-ouest des États-Unis, le Mexique, le Nord de l'Afrique ou le Nord-est de la Chine qui pourraient, d'ici 2020, se retrouver en déficit chronique. (V. Raisson, op. cit. p. 103).

83 Sur cette question voyez I. Doussan, *Activité agricole et droit de l'environnement, l'impossible conciliation ?*, Thèse, Nice 1997.

84 Les pluies acides qui détruisent le couvert forestier finissent par affecter la qualité des eaux des lacs en les rendant peu à peu impropres à la vie des poissons.

85 P. Steichen, *L'évolution du droit de l'assainissement en France : une mise aux normes sous contrainte*, in *Les cahiers du droit*, Laval, Canada, vol. 51, N°3-4, septembre-décembre 2010, pp. 567-595.

86 A. Guasch, *L'eau entre pénurie et pollution*, in Dictionnaire des risques, Y. Dupond (dir.), A. Colin, Paris, p. 135.

87 La Charte comportait une douzaine de recommandations.

88 https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=231905&Site=COE.

89 Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation Rec.(2001)14 du Comité des Ministres aux pays membres sur la Charte européenne des ressources en eau (adoptée par le Comité des Ministres le 17 octobre 2001, lors de la 769ème réunion des Délégués des Ministres), 5ème considérant.

Se référant à d'autres instruments internationaux existants, la Charte proclame notamment le droit qu'à toute personne *« de disposer d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire à ses besoins essentiels »*. Ainsi, le droit reconnu « *à toute personne d'être à l'abri de la faim et d'avoir un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille* » inclut nécessairement « *le droit à une quantité minimale d'eau de qualité satisfaisante aux points de vue de la santé et de l'hygiène »*. Il en résulte que *« des mesures sociales devraient être mises en place pour éviter les coupures d'eau aux personnes démunies»*.

Dans ce contexte, le droit à l'eau s'analyse incontestablement comme un droit « créance » ou un « pouvoir d'exiger » requérant des prestations actives de la part de la collectivité. Pour autant, et dans la mesure où l'on sait que nulle cloison étanche ne sépare la sphère des droits économiques et sociaux du domaine de la Convention[90], on ne s'étonnera pas que des affaires relatives à l'eau soient invoquées devant la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) dans le cadre de l'application de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Mais si la revendication d'un droit personnel d'accès à l'eau et à l'assainissement est susceptible de prospérer, dans certaines circonstances, devant la Cour européenne des droits de l'homme, on s'aperçoit que c'est surtout la dimension collective du droit à une eau de qualité qui sensibilise la Cour dans de graves affaires de pollution qui touchent souvent de vastes territoires.

Lorsque la Cour affirme : « *l'obligation positive de prendre toutes les mesures raisonnables et adéquates pour protéger les droits que les requérants puisent dans le paragraphe 1 de l'Article 8*[91] *implique, avant tout, pour les États, le devoir primordial de mettre en place un cadre législatif et administratif visant à une prévention efficace des dommages à l'environnement et à la santé humaine* », la dimension collective n'est plus à démontrer.

Toutefois, la reconnaissance d'un intérêt général à la préservation de la ressource hydrique ne saurait faire obstacle à la revendication d'un droit individuel à l'eau.

1. La reconnaissance d'un intérêt général à la préservation de la ressource en eau

La dimension sociale du droit à l'eau apparait, tant au niveau de la pertinence des informations nécessaires à l'appréciation de la qualité de l'eau, qu'à la reconnaissance de l'obligation pour les États d'assurer un bon état écologique de l'eau.

a) La pertinence du débat public sur l'eau

La nécessité de privilégier le débat public concernant la qualité de l'eau a fait l'objet d'un arrêt récent le 22 novembre 2007, dans une affaire Desjardin c. France[92]. Ce n'est pas la première fois que la Cour reconnaît l'importance du débat démocratique en matière d'environnement. On se souvient en effet de la condamnation de la France dans l'affaire Noël Mamère[93] pour la violation de l'Article 10 relatif à la liberté d'expression. Le journaliste avait

---

90 *CEDH, Airey*, 9 octobre 1979, série A, N°32, § 26. F. Sudre, *La "perméabilité" de la Convention européenne des droits de l'homme aux droits sociaux*, in Pouvoirs et liberté, Études offertes à Jacques Mougeron, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 467.

91 Art. 8, § 1 : « *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance* ».

92 CEDH, 22 nov. 2007, Desjardin c. France.

93 CEDH, 7 nov. 2006, Mamère c. France.

été condamné en diffamation pour les propos tenus à l'encontre du responsable du Service central de Protection contre les rayons ionisants (SCPRI) lors de l'accident de Tchernobyl. La Cour avait jugé que, eu égard à l'extrême importance du débat d'intérêt général dans lequel les propos litigieux s'inscrivaient, la condamnation du requérant pour diffamation ne saurait passer pour proportionnée, et donc pour nécessaire dans une société démocratique, au sens de l'Article 10 de la Convention.

La Cour a eu l'occasion de se prononcer à nouveau sur ce thème dans l'affaire Desjardin, Dans un contexte d'élections municipales, un membre du parti écologiste avait, dans un tract, accusé l'ancien maire de « *polluer l'eau de la commune* », ce qui lui avait valu d'être condamné pour diffamation. La Cour va analyser les termes litigieux *« comme l'expression de la conviction du requérant, membre d'un parti écologiste, que face aux risques pour la santé qui peuvent découler de la mauvaise qualité des eaux d'une commune, la passivité des autorités peut avoir les mêmes conséquences et la même gravité qu'un acte positif de pollution. Ainsi replacés dans le contexte dans lequel ils ont été rendus publics, la Cour estime que ces écrits constituaient davantage un jugement de valeur que de pures déclarations de fait* ».

La Cour rappelle à cette occasion que les propos tenus par le requérant relevaient incontestablement de l'intérêt général, s'agissant de questions relatives à l'environnement et à la santé publique[94]. Elle considère que la condamnation du requérant s'analyse en une ingérence disproportionnée dans le droit à la liberté d'expression de l'intéressé.

La Cour avait déjà eu l'occasion de consacrer l'importance du droit du public à l'information dans le cadre des obligations positives découlant de l'Article 8 de la Convention relatif à la protection du respect de la vie privée et familiale et du domicile[95]. Elle rappelle régulièrement que l'importance de l'accès du public aux conclusions des études environnementales préliminaires ainsi qu'à des informations permettant d'évaluer le danger auquel il est exposé ne fait pas de doute[96]. Dans le même sens, la Résolution N°1430/2005 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les risques industriels a tenu à renforcer, entre autres, le devoir pour les États membres d'améliorer la diffusion d'informations dans ce domaine[97].

b) Le droit à la protection de la ressource en eau

Dans une série d'affaires, il apparaît que les enjeux en cause dépassent largement les intérêts personnels. Au-delà de l'action particulière d'un individu, c'est en réalité l'atteinte à un bien collectif, l'environnement, que la Cour entend sanctionner. Cette atteinte est rarement le fait d'un particulier. Ce sont clairement les conditions de production des firmes qui sont à l'origine de pollutions de grande ampleur affectant des centaines, voire des milliers d'individus. Les entreprises, dans la mesure où leur mode de production est la cause de la violation de certains droits, ne peuvent échapper à l'emprise des droits de l'homme.

Dans l'affaire Taskin c. Turquie, jugée le 10 novembre 2004[98], les études d'impact avaient fait apparaître que l'usage du cyanure dans l'exploitation d'une mine d'or et d'autres

94 § 46.

95 CEDH, 10 nov. 2004, Taskin et crts, § 119 ; CEDH, 9 nov. 1998, Mc Ginley et Egan c. Royaume Uni, § 97.

96 CEDH, 19 fév. 1998, Guerra et autres c. Italie, § 223 ; Mc Ginley et Egan, précité § 97.

97 Art. 8, iv).

98 CEDH, 10 nov. 2004, Taskin et crts c. Turquie.

substances lourdes susceptibles de se dégager par la suite constituaient un risque potentiel mettant en danger l'environnement et la santé humaine, notamment, lorsque le cyanure, qui est une substance extrêmement toxique, se mêle au sol, à l'eau et à l'air, il est nuisible pour tous les êtres vivants. L'étude avait fait ressortir la possibilité que les déchets contenant du cyanure pompés vers les barrages s'infiltrent et se mêlent aux sources d'eau et aux autres endroits où l'on utilise de l'eau.

Bien que la Cour condamne l'État turc sur le fondement de la violation de l'Article 8 – protection du domicile et de la vie privée – et de l'Article 6, § 1 – droit à un procès équitable – la dimension collective est incontestable en ce que c'est bien l'ensemble des riverains de la mine qui se trouve lésé par la poursuite d'une activité minière en violation d'une décision de fermeture judiciaire.

L'affaire Baia Mare, en Roumanie, jugée par la Cour le 27 janvier 2009[99] en constitue une autre illustration. À la suite de la rupture d'un bassin de décantation en 2000, ce sont plus de cent mille mètres cubes d'eau polluée qui se sont déversés dans la nature libérant entre cinquante et cent tonnes de cyanures[100] qui ont pollué le sol, les eaux de surface sur plus de 600 km et les eaux souterraines. À la suite de l'accident, de nouvelles autorisations d'extraction d'or et d'argent furent néanmoins délivrées.

Dans cette affaire, la Cour va estimer que « *malgré l'absence d'une probabilité causale en l'espèce, l'existence d'un risque sérieux et substantiel pour la santé et pour le bien-être des requérants faisait peser sur l'État l'obligation positive d'adopter des mesures raisonnables et adéquates capables à protéger les droits des intéressés au respect de leur vie privée et leur domicile et, plus généralement, à la jouissance d'un environnement sain et protégé* ». Ainsi, la jouissance d'un environnement sain et protégé, qui englobe bien entendu le droit à une eau de qualité dérive-t-il du droit au respect de la vie privée et du domicile[101].

D'ailleurs, lorsque la Cour s'interroge sur les conséquences sanitaires et environnementales de l'accident écologique de Baia Mare, telles que constatées par des études et rapports internationaux, elle « *estime que la population de la ville de Baia Mare, y inclus les requérants, a dû vivre dans un état d'angoisse et d'incertitude accentuées par la passivité des autorités nationales (…)* ».

Elle reproche leur passivité aux autorités nationales qui avaient « *le devoir de fournir des informations suffisantes et détaillées quant aux conséquences passées, présentes et futures de l'accident écologique sur leur santé et l'environnement* ». Les autorités auraient dû prendre des « *mesures de prévention et recommandations pour la prise en charge de populations qui seraient soumises à des évènements comparables à l'avenir* »[102]. En donnant gain de cause aux requérants, c'est donc à l'ensemble de la population touchée par le fléau que la Cour rend justice.

Cette dimension collective est encore présente dans l'affaire Dubestska c. Ukraine du 10 février 2011[103] qui oppose des riverains d'un bassin minier à l'État ukrainien. Là encore, les études avaient révélé les incidences négatives de l'exploitation sur l'environnement, se

99 CEDH, 27 janv. 2009, Tatar c. Roumanie, F. Haumont - P. Steichen, *Études foncières* N°138, mars-avril 2009, pp. 48-49.

100 § 25.

101 §107.

102 §122.

103 F. Haumont - P. Steichen, *Études foncières*, N°150, mars-avril 2011.

manifestant notamment par des inondations et une pollution de la nappe phréatique. Les requérants se plaignaient en particulier de n'avoir eu pendant des années qu'un accès insuffisant à l'eau potable, ce qui avait créé des problèmes relationnels entre les familles. La Cour estime que les autorités auraient dû reloger les requérants qui ont vécu, pendant de nombreuses années dans une zone polluée, non adaptée à l'habitat. L'État ukrainien est condamné en conséquence à payer plus de 30 000 € à chacune des 24 familles concernées.

À côté de cette jurisprudence qui tend à se saisir de situations de pollution de l'eau touchant de larges portions de territoires des États membres du Conseil de l'Europe, d'autres affaires concernent davantage le droit personnel d'accès à l'eau qui ne touche que les intérêts du requérant.

2. La reconnaissance d'un droit personnel d'accès à la ressource en eau

Il s'agit ici d'examiner si les procédures juridictionnelles permettent de reconnaître l'existence d'un droit subjectif à l'eau et à l'assainissement dont l'individu pourrait se prétendre personnellement titulaire.

a) L'invocabilité d'un droit individuel à l'eau et à l'assainissement dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

La Cour européenne de droits de l'homme a rarement été saisie d'affaires relatives au droit à la distribution d'eau. Sans doute le souvenir de l'affaire Van Volsem c. Belgique[104] est-il encore présent dans les esprits, la Commission ayant, à l'époque, refusé d'étendre le champ de la protection des traitements inhumains et dégradants à des situations d'extrême pauvreté, celles-ci n'atteignant pas le seuil de gravité permettant d'enclencher l'application de l'Article 3.

C'est d'une situation différente que la Cour a été saisie, dans une affaire Butan et Dragomir c. Roumanie[105]. En l'espèce, les habitants du dernier étage d'un immeuble avaient été confrontés à la coupure, à cause de leurs voisins du bas, de leur approvisionnement en eau potable. En dépit d'une décision de justice ordonnant au concessionnaire distributeur d'eau de conclure un contrat individuel d'approvisionnement avec eux, les requérants n'avaient pu obtenir l'exécution du jugement. Sans s'étendre particulièrement sur la particularité du contrat en cause, la Cour va juger qu'en l'espèce, les autorités nationales n'ont pas pris toutes les mesures que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elles afin de faire exécuter la décision définitive favorable aux requérants, ce qui constitue une violation de l'Article 6.

En fait, c'est surtout à propos du droit de propriété, dans une affaire Zander c. Suède[106], que la Cour a eu l'occasion de faire évoluer le droit à l'eau. En l'espèce, les époux Zander, citoyens suédois, possédaient une propriété jouxtant un terrain sur lequel était exploitée une décharge de déchets domestiques et industriels. La crainte de la pollution de leur puits les avait obligés à s'approvisionner ailleurs en eau potable à l'aide de seaux, bidons et bouteilles. Alors que le caractère civil du droit était contesté, pour écarter l'application de

---

104 CEDH, 9 mai 1990, Van Volsem c. Belgique, F. SUDRE, *La première décision 'quart monde' de la Commisison européenne des droits de l'homme : une bavure dans une jurisprudence dynamique*, Revue Universelle, Dr. Homme, 1990, p. 340.

105 CEDH, 14 février 2008, Butan et Dagomir c. Roumanie, J. Sambon, Aménagement-Environnement, Bruxelles, 2008, p. 280.

106 CEDH, 25 novembre 1993, Zander c. Suède.

l'Article 6 § 1 de la Convention[107], la Cour va affirmer que la demande de M. et Mme Zander « *avait directement trait à leur droit de jouir de l'eau de leur puits comme boisson, élément de leur droit de propriétaires du terrain. Or le droit de propriété revêt manifestement un "caractère civil" au sens de l'Article 6 § 1* ».

La jurisprudence de la CEDH apparaît néanmoins en retrait sur ces questions alors que dans le même temps, en France, le Conseil d'État s'appuie sur l'Article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme pour consacrer un droit d'accès au réseau d'eau potable. Ainsi le Conseil d'État français juge-t-il, le 15 décembre 2010[108] que « *la décision par laquelle le maire refuse, sur le fondement de l'Article L111-6 du Code de l'urbanisme*[109]*, un raccordement d'une construction à usage d'habitation irrégulièrement implantée aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone a le caractère d'une ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée et familiale garanti par les stipulations précitées de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que, si une telle ingérence peut être justifiée par le but légitime que constituent le respect des règles d'urbanisme et de sécurité ainsi que la protection de l'environnement, il appartient, dans chaque cas, à l'administration de s'assurer et au juge de vérifier que l'ingérence qui découle d'un refus de raccordement est, compte tenu de l'ensemble des données de l'espèce, proportionnée au but légitime poursuivi* ».

Et le juge d'affirmer « *qu'en jugeant que le refus implicite de raccordement du terrain au réseau d'eau potable opposé par le maire de la commune de Gouvernes à la demande présentée par Mme A ne pouvait être regardé comme une ingérence dans son droit au respect de la vie privée et familiale, la cour a commis une erreur de droit et méconnu les stipulations de l'Article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (…)*».

L'accès à l'eau potable, indispensable à la vie, est supérieur aux intérêts qui s'attachent aux règlements d'urbanisme. La privation de l'accès à l'eau, en raison des conséquences qu'elle induit, peut même s'apparenter, ainsi qu'en attestent les décisions suivantes, à un traitement inhumain et dégradant.

b) L'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans des situations de détention

Lorsque les personnes sont privées de liberté, la CEDH estime que les conditions de détention peuvent parfois s'apparenter à un véritable traitement inhumain ou dégradant. La privation d'eau ou d'accès aux toilettes pour les personnes qui se trouvent dans des situations d'enfermement est révélatrice d'une volonté non équivoque de porter atteinte à la dignité de la personne humaine. Les affaires sont malheureusement légion. Elles touchent non seulement les prisons mais également les centres de regroupement des demandeurs d'asile.

---

107 Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de carActère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

108 CE, 15 déc. 2010, N°323250.

109 Art. L111-6 C. urb. : « *Les bâtiments, locaux ou installations soumis aux dispositions des Articles L421-1 à L421-4 ou L510-1, ne peuvent, nonobstant toutes clauses contraires des cahiers des charges de concession, d'affermage ou de régie intéressée, être raccordés définitivement aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone si leur construction ou leur transformation n'a pas été, selon le cas, autorisée ou agréée en vertu des Articles précités* ».

Dans une affaire M.S.S. c. Belgique et Grèce[110] la Cour va relever par exemple que, d'après les constats dressés par les organisations qui ont visité le centre de détention grec attenant à l'aéroport, le secteur destiné aux demandeurs d'asile était rarement déverrouillé et que les détenus n'avaient pas accès à la fontaine d'eau située à l'extérieur et devaient boire l'eau des toilettes.

Á la lumière des informations dont elle dispose sur les conditions prévalant dans ce centre, la Cour considère que les conditions de détention subies par le requérant ont été inacceptables. Elle est d'avis que pris ensemble, le sentiment d'arbitraire, celui d'infériorité et d'angoisse qui y sont souvent associés ainsi que celui d'une profonde atteinte à la dignité que provoquent indubitablement ces conditions de détention s'analysent en un traitement dégradant contraire à l'Article 3 de la Convention. De surcroît, la détresse du requérant a été accentuée par la vulnérabilité inhérente à sa qualité de demandeur d'asile[111].

La question de l'accès à l'eau est encore soulevée à l'encontre de la Roumanie dans la maison d'arrêt de Bucarest-Jilava, dans une affaire Eugen Gabriel Radu c.Roumanie[112]. La Cour relève que l'intéressé était confiné la majeure partie de la journée, ne bénéficiant d'une activité en plein air que pendant un temps très réduit, et d'un accès aux douches de la prison qu'une seule fois par semaine. La Cour constate par ailleurs, que le Gouvernement n'a pas prouvé qu'à cette maison d'arrêt l'eau était potable, malgré les différents programmes mis en place pour améliorer sa qualité. Pour la Cour, cet état de choses soulève en soi une question sous l'angle de l'Article 3 de la Convention[113]. Il en est de même dans une affaire Marian Stoicescu c.Roumanie[114] où la constatation, notamment, du fait que l'eau de la prison était impropre à la consommation amène la Cour à considérer que le requérant a subi une épreuve d'une intensité qui excédait le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention.

On peut encore citer, sans être exhaustif, une affaire Ilascu et autres c. Moldova et Russie[115] rapportant que les cellules ne disposaient pas de toilettes, d'eau ni de lumière naturelle[116].

CONCLUSIONS

Au regard de ce qui précède, il est difficile d'affirmer que le droit à l'eau fait l'objet d'un traitement privilégié dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Au plan collectif, la pollution de l'eau s'intègre dans le cadre de l'évolution inhérente à la reconnaissance du droit à un environnement sain[117] au même titre que les atteintes à l'air ou au sol. Au plan individuel, la revendication d'un droit personnel à la distribution d'eau potable, qui transcenderait toutes les circonstances factuelles -lieu non desservi, factures impayées-, au titre des Articles 3 ou 8 de la Convention n'a pas été soumise à la Cour mais celle-ci pourrait être amenée, lorsque l'occasion se présentera, à prendre en compte l'évolution des esprits aux plans national et international.

110 CEDH (gr.ch.), 21 janv. 2011, M.S.S. c. Belgique et Grèce.
111 § 233.
112 CEDH, 13 octobre 2009, E.G. Radu c. Roumanie,.
113 CEDH, 30 juin 2009, Viorel Burzo c. Roumanie.
114 CEDH, 16 juillet 2009, Marian Stoicescu c. Roumanie.
115 CEDH, 8 juillet 2004, Ilascu et autres, c. Moldavie et Russie.
116 § 199.
117 P. Steichen, *Entreprises et droit de l'homme à un environnement sain*, in Droit économique et droits de l'homme, L. Boy, J.B. Racine et F. Siiriainenen, Larcier, 2009, pp. 405-435.

LE DROIT A L'EAU ET A L'ASSANISSEMENT DANS LES TRAVAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE

Maguelonne Déjeant-Pons
Chef de la Division du patrimoine culturel, du paysage et de l'aménagement du territoire, Secrétaire de la CEMAT, Conseil de l'Europe

Elément fondamental de la vie, l'eau est indispensable à l'environnement et au développement durable. Les ressources en eau étant cependant limitées et vulnérables, une crise résultant d'un manque d'eau potable pourrait se manifester dans les années à venir. Dans un cadre régional paneuropéen, le Conseil de l'Europe, qui a pour principaux objectifs de promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et la prééminence du droit ainsi que de rechercher des solutions communes aux grands problèmes de société de l'Europe. Il agit aux niveaux parlementaire, gouvernemental et au niveau des autorités régionales et locales, afin que la ressource en eau, indispensable à toute forme de vie, soit reconnue comme un élément déterminant. Les travaux entrepris l'ont également conduit à favoriser le droit à l'eau et à l'assainissement[118].

Des recommandations ou résolutions portant sur des questions ont été formulées par ses trois organes : l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Ainsi que leur nom l'indique, les recommandations « recommandent » et n'ont pas de caractère obligatoire pour les Etats membres. Leur portée n'est cependant pas négligeable en ce qu'elle reflètent un consensus exprimé au plus haut niveau sur un sujet déterminé. Avec le temps, les principes qu'elles énoncent sont par ailleurs bien souvent repris dans des instruments juridiques contraignants[119].

L'Assemblée parlementaire peut adopter des recommandations, propositions adressées au Comité des Ministres et dont la mise en œuvre relève des gouvernements[120]. Le Statut du Conseil de l'Europe stipule que le Comité des Ministres peut faire des recommandations aux Etats membres sur des questions pour lesquelles le Comité a décidé d'une « politique commune » et l'autorise à inviter les gouvernements membres « à lui faire connaître la suite donnée par eux » aux recommandations[121]. En 1987, les Délégués des Ministres ont adressé un message aux comités intergouvernementaux – comités directeurs et comités d'experts – les invitant à améliorer le suivi de la mise en œuvre des recommandations[122]. Le Congrès, quant à lui, poursuit ses objectifs en adressant des recommandations à l'Assemblée parlementaire et au Comité des Ministres[123].

---

118 Organisation internationale intergouvernementale créée en 1949, le Conseil de l'Europe a son siège à Strasbourg, en France et comprend à ce jour 47 Etats membres.

119 Cf. Maguelonne Déjeant-Pons, « *Les Recommandations du Conseil de l'Europe relatives au droit de l'homme à un environnement* », Annuaire international des droits de l'homme, 2006, I, Ed. N. Sakkoulas et Bruylant, 2006.

120 L'Assemblée parlementaire peut également adopter des résolutions qui expriment sa propre décision sur une question de fond et dont la mise en œuvre relève de sa compétence, ou encore un point de vue qui n'engage que sa responsabilité.

121 Article 15.b.

122 405ème réunion.

123 Il adresse également des résolutions aux autorités locales ou régionales sur les thèmes intéressant particulièrement les assemblées locales et régionales en travaillant en coopération avec les associations démocratiques nationales de pouvoirs locaux et régionaux.

Dans l'application qu'elle fait de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales – Convention européenne des droits de l'homme – et de ses protocoles additionnels, la Cour européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe a par ailleurs été amenée à développer une jurisprudence « environnementale », appréhendant directement ou indirectement la question du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement [124].

◊◊◊

Les actions menées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans le cadre du Programme « Europe bleue » témoigné de la volonté de protéger et de gérer la ressource en eau. Le rapport de l'Assemblée parlementaire sur « La protection et la gestion des ressources en eau douce en Europe »[125], la Recommandation 1668 (2004) sur « La gestion des ressources en eau en Europe » adoptée par l'Assemblée parlementaire le 25 juin 2004, et la Résolution 1693 (2009) sur « L'eau : un enjeu stratégique pour le bassin méditerranéen » mettent en évidence cette nécessité.

Plus récemment, la Résolution 1809 (2011) « L'eau : une source de conflits » adoptée par l'Assemblée parlementaire le 15 avril 2011, indique que *« l'eau est essentielle à la survie de l'homme »* et recommande aux autorités des Etats membres et non membres de l'Organisation : *« reconnaître l'accès à l'eau comme un droit de l'homme fondamental ; […] promouvoir une tarification plus juste de l'eau et […] fournir des services de distribution d'une eau potable, de bonne qualité et en quantité suffisante ainsi qu'un service d'assainissement acceptable, accessible et abordable ; […] donner l'opportunité à chaque citoyen de demander des comptes à son gouvernement et d'exiger des mécanismes d'indemnisation, le cas échéant »* [126].

---

124 Bien que ni la Convention européenne des droits de l'homme, adoptée à Rome le 4 novembre 1950, ni ses Protocoles additionnels ne reconnaissent les droits de l'homme à l'environnement en tant que tel ou ne font référence à la notion d'environnement, la sauvegarde du milieu est indirectement prise en considération lorsqu'une atteinte à l'environnement enfreint du même coup un droit garanti, ou par le biais d'une limitation de certains droits garantis. En ce qui concerne la prise en compte de l'environnement par le biais de droits garantis par la Convention, certaines affaires ont trait aux aspects substantiels du droit à l'environnement – droit à la vie, à l'intégrité physique, à la liberté et à la sûreté, au respect de la vie privée, du domicile, des biens et de la propriété – et d'autres à ses aspects procéduraux – droit à un procès équitable et à un recours effectif. La notion d'environnement n'étant pas reconnue en tant que telle, de nombreuses affaires ont toutefois été déclarées irrecevables et un grand chemin reste à parcourir pour que le droit à un environnement sain, équilibré et diversifié soit reconnu dans le cadre d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Cf. M. Déjeant-Pons, *« L'insertion du droit de l'homme à l'environnement dans les systèmes régionaux de protection des droits de l'homme »*, Revue universelle des droits de l'homme, Ed. N.P. Engel, Kehl, 30 novembre 1991, vol. 3 N°11, pp. 461-470 ; « *Le droit de l'homme à l'environnement, droit fondamental au niveau européen dans le cadre du Conseil de l'Europe, et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* », Revue juridique de l'environnement, 1994, N°4, pp. 373-419 ; « *Les droits de l'homme à l'environnement dans le cadre du Conseil de l'Europe* », Revue trimestrielle des droits de l'homme, Ed. Bruylant, Nemesis, N°60, 1er Octobre 2004, pp. 861-888. Voir en particulier dans le présent ouvrage l'article de Pascale Steichen concernant la jurisprudence de la Cour concernant le droit à l'eau et à l'assainissement.

125 Doc. 6909 du 13 septembre 1993 et Addendum.

126 Voir également le Rapport de l'Assemblée parlementaire « *L'eau : une source de conflits* », Conseil de l'Europe, Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales, Document 12538 du 17 mars 2011. Le rapport considère que l'eau fait partie du patrimoine commun de l'humanité et constitue une ressource essentielle à la survie de l'homme. Il note que l'eau reste toutefois une ressource limitée et vulnérable, un habitant sur six dans le monde n'ayant toujours pas accès à l'eau. Il relève que la relation entre l'eau et la sécurité devient de plus en plus étroite, si bien que l'eau devient un outil militaire et politique et une nouvelle arme pour les terroristes, entrainant des actes de violence

Les travaux accomplis au niveau intergouvernemental s'inscrivent ou trouvent leur fondement dans divers instruments. Il y a lieu de souligner l'importance historique de la Résolution (67) 10 relative à la « Charte européenne de l'eau », adoptée le 6 mai 1968 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui proclame douze principes fondamentaux concernant l'eau[127]. La responsabilité de l'homme à l'égard de la ressource en eau apparaît comme une contrepartie fondamentale du droit à l'eau et à l'assainissement[128]. La Résolution souligne que l'eau est un patrimoine commun dont la valeur doit être reconnue de tous et considère que *« chacun a le devoir de l'économiser et d'en user avec soin : chaque individu est un consommateur et un utilisateur d'eau. Il est à ce titre responsable à l'égard des autres usagers. User de l'eau inconsidérément, c'est abuser du patrimoine naturel »*. Elle note qu'*« il appartient à chacun de veiller à préserver les ressources en eau et à en user avec prudence »*[129]. Comme pour ce qui est de l'environnement en général, la responsabilité de préserver les ressources en eau ne saurait être considérée comme incombant seulement à l'autorité publique : en tant que consommateur et utilisateur d'eau chaque individu est responsable à l'égard d'autres usagers et user de l'eau inconsidérément est abuser du patrimoine naturel.

Le Comité des Ministres a poursuivi les travaux en ce domaine en adoptant le 17 octobre 2001, la Recommandation Rec. (2001) 14 sur la « Charte européenne des ressources en eau », adressée aux Etats membres du Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres attire l'attention des gouvernements sur la nécessité de gérer et de protéger les ressources en eau

---

et des conflits pouvant menacer la stabilité politique et sociale d'un pays. Il considère ainsi que les gouvernements devraient reconnaître l'accès à l'eau comme un droit de l'homme fondamental et que les règles de droit international de l'eau devraient être révisées. Les Etats devraient aussi mettre en œuvre des programmes d'aide et de coopération avec les pays souffrant du manque d'eau.

127 Ces principes sont les suivants :
- il n'y a pas de vie sans eau. C'est un bien précieux, indispensable à toutes les activités humaines ;
- les ressources en eaux douces ne sont pas inépuisables. Il est indispensable de les préserver, de les contrôler et, si possible, de les accroître ;
- altérer la qualité de l'eau, c'est nuire à la vie de l'homme et des autres êtres vivants qui en dépendent ;
- la qualité de l'eau doit être préservée à des niveaux adaptés à l'utilisation qui en est prévue et doit notamment satisfaire aux exigences de la santé publique ;
- lorsque l'eau, après utilisation, est rendue au milieu naturel, elle ne doit pas compromettre les usages ultérieurs, tant publics que privés, qui seront faits de celui-ci ;
- le maintien d'un couvert végétal approprié, de préférence forestier, est essentiel pour la conservation des ressources en eau ;
- les ressources en eau doivent faire l'objet d'un inventaire ;
- la bonne gestion de l'eau doit faire l'objet d'un plan arrêté par les autorités compétentes ;
- la sauvegarde de l'eau implique un effort important de recherche scientifique, de formation de spécialistes et d'information publique ;
- l'eau est un patrimoine commun dont la valeur doit être reconnue de tous. Chacun a le devoir de l'économiser et d'en user avec soin ;
- la gestion des ressources en eau devrait s'inscrire dans le cadre du bassin naturel plutôt que dans celui des frontières administratives et politiques ;
- l'eau n'a pas de frontières. C'est une ressource commune qui nécessite une coopération internationale.

128 Cf. Maguelonne Déjeant-Pons, Marc Pallemaerts, *Les droits de l'homme et l'environnement*, Editions du Conseil de l'Europe, 2002 ; *Human Rights and the Environment*, Council of Europe Publishing 2002 ; M. Déjeant-Pons, M. Pallemaerts, Sarah Fioravanti, *Codice di diritto internazionale dell'ambiente e dei diritti umani*, Ed Sapere 2000, 2003.

129 Charte européenne de l'eau, principe X.

par une approche commune et intégrée[130]. Il recommande aux Etats membres de tenir compte de la Charte et d'appliquer ses principes dans le cadre de leur politique nationale. Certains de ces principes sont fondamentaux en ce qu'ils concernent tant les aspects procéduraux que substantiels du droit à l'eau et à l'assainissement (encadré 3).

Il convient de relever que cette Recommandation représente le premier texte juridique européen adopté à un niveau intergouvernemental reconnaissant « le droit de toute personne à disposer d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire ses besoins essentiels ». Elle est annonciatrice des travaux qui ont suivi en matière d'accès aux services essentiels menés tant par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe que par la Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT).

Les Recommandations du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe 190 (2006) sur « La gestion de l'eau : une contribution européenne au 4ème Forum mondial de l'eau (Mexico, 16-22 mars 2006) » et 259 (2009) sur les « Services publics de l'eau et de l'assainissement pour un développement durable » représentent une contribution importante à la prise en compte du droit à l'information et à la participation concernant l'eau et l'assainissement[131]. La première invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à demander aux Etats membres de l'Organisation de *« mieux informer la population sur les enjeux liés à la problématique de l'eau afin de renforcer l'adhésion du public à ces questions complexes »*. La seconde rappelle que *« l'eau est par nature un bien du domaine public »*, qu'elle n'est *« ni une marchandise ni une ressource illimitée »*, et considéré que *« la nécessité d'une plus grande transparence et d'une comparaison des performances exige d'institutionnaliser la participation du citoyen-usager au suivi de la fourniture des services publics de l'eau et de l'assainissement »*. Il invite le Comité des Ministres à demander aux Etats membres *« de mieux informer la population sur les enjeux liés à la problématique de l'eau afin de renforcer l'adhésion du public à ces questions complexes »*.

La question du droit à l'eau et à l'assainissement a été traitée sous l'angle de l'aménagement du territoire par la Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), conférence spécialisée de

130 Cette décision a été prise lors de la 769ème réunion du Comité des Ministres. Le Conseil de l'Europe a mené les travaux de révision de la Charte avec l'expertise du Conseil européen de droit de l'environnement (CEDE), présidé par Alexandre-Charles Kiss.

131 Voir également le Rapport du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe « *Les services publics de l'eau et de l'assainissement pour un développement durable* », CG(16)6REP du 21 janvier 2009. Le rapport souligne que l'eau est un bien public vital dont la garantie de disponibilité, tant en termes de qualité que de quantité, constitue un défi majeur pour les sociétés humaines et le développement durable de la planète. Il note qu'une action publique déterminée en matière de gestion de l'eau et de l'assainissement représente un investissement essentiel pour l'avenir et en appelle à une véritable culture de la responsabilité qui réaffirme le rôle des pouvoirs locaux et régionaux en la matière. La rapport souligne que la complexité des problèmes liés à l'eau rend plus difficile la prise de décision en termes de mode de gestion mais que la responsabilité juridique sur les services de l'eau et de l'assainissement doit se situer au niveau le plus proche possible des citoyens et que les décisions liées à l'eau doivent impérativement être prises en association avec le secteur privé, les organisations non gouvernementales et le citoyen-usager. Le Congrès invite les collectivités territoriales et les organisations qui les représentent à se mobiliser en vue du 5ème Forum mondial de l'eau (16-22 mars 2009, Istanbul) pour y faire valoir leur rôle fondamental dans l'organisation des services publics de l'eau et de l'assainissement et pour que soit respectée leur liberté de choix entre les différents modes de gestion.

Encadré 3

CHARTE EUROPEENNE DES RESSOURCES EN EAU (extraits)

PRINCIPES CONCERNANT LE DROIT A L'EAU ET A L'ASSAINISSEMENT

Toute personne a le droit de disposer d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire à ses besoins essentiels.

Des instruments internationaux protégeant les droits de l'homme reconnaissent le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim et d'avoir un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille. Il est bien évident que ces deux exigences comprennent le droit à une quantité minimale d'eau de qualité satisfaisante aux points de vue de la santé et de l'hygiène. Des mesures sociales devraient être mises en place pour éviter les coupures d'eau aux personnes démunies.

Le public doit avoir accès aux informations relatives à l'état des ressources en eau.

Les informations collectées sur les aspects quantitatifs et qualitatifs des ressources en eau, et notamment la potabilité, doivent être accessibles au public et être publiées sans délai sous une forme compréhensible pour le public en général. Des mesures spéciales de mise en garde doivent être prévues pour protéger la santé publique.

Le public doit être informé en temps utile et de manière appropriée des plans de gestion des eaux et des projets concernant l'utilisation des ressources en eau. Il a le droit de participer de manière effective aux procédures de planification et de décision concernant l'eau.

L'accès à l'information et la participation des personnes physiques ou morales, des associations, des organisations ou groupes constitués par ces personnes, au processus décisionnel concernant les ressources en eau sont nécessaires. Il en est ainsi, notamment, pour améliorer la qualité des décisions et leur application, sensibiliser le public aux problèmes, lui donner la possibilité d'exprimer ses préoccupations et permettre aux autorités publiques de tenir dûment compte de ces préoccupations. Les autorités publiques doivent mettre à la disposition du public aussitôt que possible les informations sur les ressources en eau qui leur sont demandées, y compris, si la demande leur en est faite, des copies des documents dans lesquels ces informations se trouvent effectivement consignées, sans que le public ait à faire valoir un intérêt particulier. Une demande d'information sur les ressources en eau ne peut être refusée que si elle porte sur des documents en cours d'élaboration ou si elle est contraire à des droits d'autres personnes, protégés par la législation nationale. Les motifs de rejet doivent être interprétés de manière restrictive et communiqués aux intéressés. Le public doit également pouvoir participer à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à la gestion des ressources en eau à un stade approprié. L'autorité compétente peut désigner les personnes invitées à participer. Des délais suffisants doivent être fixés pour permettre une participation effective et le public doit avoir la possibilité de formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs. Les résultats de la participation du public doivent être pris en considération dans toute la mesure du possible.

Les personnes et organismes intéressés doivent disposer de voies de recours à l'égard de toute décision en rapport avec les ressources en eau.

Un recours administratif ou judiciaire doit pouvoir être formé par toute personne physique ou morale qui entend contester toute décision, acte ou omission, et en particulier tout refus d'information ou de participation concernant la gestion ou l'utilisation de ressources en eau.

Sans préjudice du droit à l'eau pour satisfaire aux besoins essentiels, la fourniture d'eau est soumise à paiement en vue de couvrir les coûts économiques liés à la production et à l'utilisation des ressources en eau.

L'eau a une valeur non seulement écologique mais aussi économique. En dehors de l'eau proprement dite, les infrastructures d'extraction, d'adduction, de distribution et d'assainissement de l'eau ont un coût qui peut varier d'un lieu à l'autre, d'une structure sociale à l'autre, mais qui ne peut pas être négligé. La gratuité totale de l'eau risque de mener au gaspillage, particulièrement dangereux dans des situations où les ressources en eau deviennent relativement rares. D'un autre côté, l'eau est aussi un bien ayant une valeur sociale, nécessaire à la satisfaction de besoins fondamentaux de tout être humain. Pour financer la fourniture d'eau et l'assainissement, il convient de mettre en œuvre le principe «pollueur-payeur». A cette fin, il y a lieu de choisir des méthodes appropriées de tarification pour les diverses applications telles que la tarification proportionnelle ou progressive, la tarification sociale, la fourniture d'une quantité minimale d'eau à des conditions préférentielles. Le choix de la méthode à appliquer dépendra de l'évolution prévisible des ressources en eau, des investissements à consentir et de considérations sociales. Le principe «utilisateur-payeur», selon lequel le prix de l'eau disponible pour des utilisations déterminées – ayant donc une qualité adéquate – doit être supporté par les usagers, doit être pris en compte, sous réserve de la satisfaction des besoins essentiels.

---

l'Organisation rassemblant les représentants de ses Etats membres unis en vue de promouvoir le développement territorial durable du Continent européen[132]. Dès 1997, la Conférence a inscrit le thème de l'aménagement durable de l'espace européen et de la protection des ressources en eau à son ordre du jour, en se prononçant en faveur de la mise en œuvre de stratégies de protection et de gestion des ressources en eau douce[133].

---

132 Le Secrétaire Général présente au Comité des Ministres un rapport sur la tenue des conférences du Conseil de l'Europe de ministres spécialisés et les textes qui en émanent. Le Comité des Ministres décide des suites à donner, y compris celles avec des implications budgétaires, par le Conseil de l'Europe aux textes émanant de ces conférences, qu'il transmet le cas échéant à toutes les instances pertinentes, y compris aux comités intergouvernementaux, à d'autres organisations internationales et à d'autres instances du Conseil de l'Europe pour information (Résolution CM/Res(2011)7 sur les conférences du Conseil de l'Europe de ministres spécialisés adoptée par le Comité des Ministres le 15 juin 2011). Voir également les travaux du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage du 20 octobre 2000, qui développe dans son programme de travail des activités concernant l'eau, dans la mesure où son champ d'application porte tant sur les espaces terrestres que sur les espaces marins et aquatiques : www.coe.int/Conventioneuropéenne dupaysage.

133 Résolution adoptée par la 11ème Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), tenue à Limassol, à Chypre, les 16 et 17 octobre 1997. La Résolution propose des stratégies pour la protection et la gestion des ressources en eau douce dans un cadre global d'aménagement du territoire. Reconnaissant que l'eau est un bien précieux et essentiel à toute forme de vie, elle considère que garantir la disponibilité de l'eau fait partie des missions de l'aménagement du territoire. Les Ministres réaffirment que garantir la quantité et la qualité de l'eau doit être une des priorités de l'Europe, considérant que l'existence d'une eau de qualité est un facteur essentiel pour le développement régional, et constatent la nécessité de promouvoir des politiques efficaces de gestion de l'eau et de définir une stratégie européenne, rationnelle, globale et à long terme visant à assurer la protection et la gestion efficaces des ressources en eau. La Conférence a adressé des recommandations aux Etats membres afin que diverses mesures soient prises tant au niveau européen que national : www.coe.int/CEMAT/fr.

Encadré 4

RESOLUTION 15e CEMAT N°1 RELATIVE A LA CONTRIBUTION DES SERVICES ESSENTIELS A UN AMENAGEMENT DURABLE DES TERRITOIRES DU CONTINENT EUROPEEN CONCERNANT LES DROITS DE L'HOMME ET LE DROIT DES USAGERS (extraits)

Services essentiels et droits de l'homme

Droit d'accès pour tous

Afin de lutter contre les inégalités sociales et les disparités spatiales, il conviendrait de reconnaître à toute personne le droit d'accès aux services essentiels pour mener une vie décente dans une société développée. L'accès aux services essentiels peut découler de politiques générales d'aménagement du territoire ou de droits reconnus à la personne humaine, d'obligations à charge des pouvoirs publics ou de dispositions en matière de droits économiques et sociaux inscrites dans la constitution ou les traités. L'exercice des droits concernant les services essentiels requiert le respect par tous des obligations correspondantes, notamment en matière de protection des ressources naturelles et de l'environnement.

Mesures de cohésion sociale et économique

Les prix payés pour les services essentiels sont un facteur important pour caractériser leur disponibilité effective, notamment dans les zones éloignées où ils risquent d'être plus élevés. Les prix devraient être déterminés par les pouvoirs publics pour les services publics ou soumis à leur contrôle ou agrément de sorte à assurer le caractère durable de ces services et à renforcer la cohésion sociale et territoriale. Les services essentiels devraient bénéficier, le cas échéant, de subventions ou de mesures fiscales pour les rendre abordables pour tous. Les coûts des services essentiels devraient être répartis entre tous les usagers en sorte que chacun puisse bénéficier de l'accès à ces services dans des conditions économiquement acceptables par tous. Les pouvoirs publics devraient choisir les méthodes pour le faire équitablement compte dûment tenu des effets sur l'aménagement du territoire et sur la cohésion sociale, économique et territoriale. Ils peuvent mettre en œuvre des mesures à caractère social au bénéfice des personnes en situation de précarité, attribuer des aides ciblées, mettre en place des tarifs sociaux et adopter des mesures de solidarité fondées sur des péréquations entre usagers. Ils peuvent également prévoir des mesures de compensation des prix en faveur de ceux qui sont exposés à des prix inhabituellement élevés pour des services essentiels.

Droits des usagers

Le bon fonctionnement des services essentiels sera favorisé par une gestion proche des usagers. Les responsables des services essentiels devraient faire rapport annuellement sur les performances des services, l'état des investissements et des infrastructures, les incidents et les plaintes. Les pouvoirs publics devraient assurer un suivi périodique des éventuelles réclamations des usagers concernant les services essentiels et s'informer des suites qui y sont données. Les usagers de services essentiels devraient se voir reconnaître des droits en tant qu'usager ou consommateur. En particulier, chaque usager devrait avoir accès aux informations relatives aux services essentiels, leur qualité et leurs tarifs sous une forme compréhensible. Les pouvoirs publics devraient consulter les usagers des deux sexes et leurs associations avant de prendre des décisions importantes concernant les services essentiels. Ils devraient envisager de mettre en place et de faire fonctionner des commissions consultatives sur les services essentiels.

Adoptés par les ministres responsables de l'aménagement du territoire lors de la 12ème Session de la CEMAT l'an 2000 et repris sous forme de Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres, les « Principes directeurs pour le développement territorial durable du Continent européen » traitent de la ressource en eau dans le cadre de deux chapitres portant sur la « valorisation et protection des ressources et du patrimoine naturels ». et les « bassins fluviaux et vallées alluviales »[134]. Ceux-ci prévoient que l'adduction d'eau d'une région éloignée ne devrait être envisagée que lorsque les ressources locales sont insuffisantes ou inexploitables à un prix raisonnable. En matière de protection de la qualité des eaux potables des nappes souterraines, ils considèrent qu'il est essentiel d'établir une correspondance entre l'expansion des réseaux d'adduction d'eau et ceux d'élimination des eaux usées (réseaux d'égout et équipements de traitement).

La question de l'accès aux services essentiels a été abordée dans le cadre des réunions du Comité des hauts fonctionnaires de la CEMAT organisés par le Conseil de l'Europe[135] et, lors de la 15ème Session de la Conférence ministérielle tenue à Moscou les 8–9 juillet 2010, les Ministres responsables de l'aménagement du territoire ont adopté le 9 juillet, la Résolution 15 CEMAT N°1 relative à « La contribution des services essentiels à un aménagement durable des territoires du Continent européen » (encadré 4). Considérant que l'inégalité d'accès aux biens et services essentiels, engendre des phénomènes de marginalisation et d'exclusion[136], elle considère l'importance d'intégrer la dimension des droits de l'homme dans les politiques d'aménagement du territoire en vue de promouvoir la cohésion territoriale. La Résolution reconnaît que les services essentiels varient dans le temps et dans l'espace mais constate que certains d'entre eux sont souvent considérés comme tels dans le système juridique : distribution d'eau et assainissement, distribution d'énergie, d'électricité et de gaz, télécommunications – y compris l'accès à Internet – services postaux, enlèvement et traitement des ordures ménagères et transports publics. La distribution d'eau et l'assainissement sont donc spécifiquement mentionnés.

La Résolution propose que des listes communes soient établies de commun accord entre des Etats poursuivant des politiques socio-économiques semblable et que soient incluses des exigences en matière de qualité des services essentiels et des mesures destinées à améliorer si nécessaire cette qualité. En ce qui concerne la place des services essentiels dans le développement spatial et l'aménagement du territoire, elle considère que l'aménagement

134 Recommandation (2002)1. Les Principes directeurs représentent pour ces Etats, y compris leurs régions et communes, un document de référence ainsi qu'un cadre flexible et orienté vers l'avenir, au service de la coopération. Ils visent à mettre en cohérence les attentes sociales et économiques par rapport au territoire avec ses fonctions écologiques et culturelles, et ainsi à contribuer à un développement territorial à grande échelle. Ils constituent une vision ou une conception directrice pour le développement durable du Continent européen.

135 Voir notamment les actes du Séminaire international de la CEMAT sur *« Développement territorial durable : renforcement des relations intersectorielles »* organisé par le Conseil de l'Europe – Secrétariat de la CEMAT, Division de l'aménagement du territoire et du paysage – et l'Institut des Nations Unies pour l'éducation et la recherche (UNITAR), en coopération avec le Bureau national du développement territorial du Premier Ministre de Hongrie (Budapest, Hongrie, 26-27 mars 2003), Série du Conseil de l'Europe *Aménagement du territoire européen*, 2003, N°69, et les actes du Symposium international de la CEMAT sur *« L'accessibilité et l'attractivité des territoires ruraux et enclavés : transports durables et services d'intérêt général »*, organisé par le Conseil de l'Europe – Secrétariat de la CEMAT, Division du patrimoine culturel, du paysage et de l'aménagement du territoire – en coopération avec le Ministère de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire de la Principauté d'Andorre (Andorre la Vieille, Principauté d'Andorre, 25–26 octobre 2007), Série du Conseil de l'Europe *Aménagement du territoire européen et paysage*, 2008, N°87.

136 Cf. Déclaration de Ljubljana sur la dimension territoriale du développement durable, adoptée le 17 septembre 2003 à l'occasion de la 13ème Session de la CEMAT.

durable du territoire requiert la prestation de services essentiels sur tout le territoire à des conditions telles que chacun puisse y accéder. Elle indique que ces services devraient être rendus dans une proximité appropriée des usagers et répartis équitablement sur le territoire de manière non discriminatoire, en faisant appel en général à des structures spatiales polycentriques. Elle indique enfin que les mesures pour la fourniture des services essentiels devraient être adaptées aux conditions locales.

La préservation et la gestion des ressources en eau s'inscrit dans une vaste évolution de prise de conscience de l'importance que revêtent les questions environnementales. Il importe que l'utilisation qui est faite des richesses naturelles soit durable. Le développement de l'économie, entendue comme l'ensemble des activités humaines, doit certainement se poursuivre, mais la qualité de l'environnement – qui englobe dans son sens large les processus écologiques et les diverses ressources naturelles dont dépendent les organismes vivants – doit également être préservée. Il est aussi nécessaire que la pérennité des ressources naturelles soit assurée de manière à pouvoir satisfaire aux besoins et aspirations des générations futures.

Par sa Recommandation Rec. (2001) 14 sur la « Charte européenne des ressources en eau », le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a, dès 2001, reconnu le droit de toute personne à disposer d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire ses besoins essentiels. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et la Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables de l'aménagement du territoire ont explicité les modalités de sa mise en œuvre en ce qui a trait au droit aux services essentiels. Il conviendra d'examiner comment donner suite à ces avancées afin de favoriser la mise en œuvre du droit à l'eau et à l'assainissement.

◊◊◊

SEARCHING FOR THE RIGHT TO WATER IN THE LEGISLATION AND CASE LAW OF THE EUROPEAN UNION

H.F.M.W. van Rijswick
Professor of European and Dutch Water Law, Utrecht University, The Netherlands

1. Introduction

A right to water contemplates a given quantity of drinking water per individual, often combined with a right to sanitation. The amount in question is a very limited quantity (50 litres per day, although 25 litres is also mentioned) of clean drinking water or water for domestic use.[137] This is only just enough to survive and obliviously not the amount of water what is considered necessary to live in dignity in Western Europe. The right to water is increasingly being recognized in international conventions, but not to such an extent that a binding human right to water exists.[138] A broader scope of the right to water includes the protection of safety against flooding, sufficient, clean water for domestic use, food production, energy supply, sanitation, recreation and, last but certainly not least, the protection of ecosystems. However, in this contribution on the right to water in the European Union, I will focus on the classical right to water with regard to drinking water and the use of water for domestic use. [139] This contribution aims to inspire the European and national legislators by providing ideas for legal improvements to guarantee the right to water in the European Union.

2. Elements of the right to water following from the international framework

The right to water can be inferred from various conventions. Article 14(2) of the 1979 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women compels states to ensure "adequate living conditions, particularly in relation to… water supply" for women. The 1989 Convention on the Rights of the Child compels states to combat disease and malnutrition "through the provision of adequate nutritious food and clean drinking water" (Art. 24(2)). The UN's International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) is based on the Universal Declaration of Human Rights. The ICESCR contains a basis for the right to water in Articles 11 and 12. Under Article 12(1) ICESCR everyone has

137 World Health Organization, *Minimum water quantity needed for domestic use in emergencies*, draft revised: 7.1.05, Technical Note N°9. WHO, Technical Notes for Emergencies (2005).

138 For example, in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966) and as a fundamental right recognized by the General Assembly of the United Nations (A/RES/54/175) and defined in General Comment N°15 on the Right to Water, adopted in 2002 by the Committee of Economic, Social and Cultural Rights (UN Doc. E/C.12/2002/11).

139 This contribution is based on earlier publications – H.F.M.W. van Rijswick, The Status of Consumers in European Water Regulation, in: Ch. Verdure (ed.), Environmental Law and Consumer Protection, *European Journal of Consumer Law / Revue Européenne de droit de la consummation*, Larcier, 2011/1, pp. 115-148; H.F.M.W. van Rijswick and A.M. Keessen, Legal Protection of the Right to Water in the European Union, in: Sultana, F. and Loftus, A. (eds.), *The Right to Water: Politics, Governance and Social Struggles*, Earthscan, London, 2011 (forthcoming); A.M. Keessen and H.F.M.W. van Rijswick, The right to sanitation in the Netherlands, in: H. Smets (ed.), *Le doit à l'assainissemen, un droit fundamental, The right to sanitation in national laws*, Académie de l'Eau, Éditions Johanet, Paris, 2010, pp. 299-306. ISBN 978-2-9000-8688-9; H.F.M.W. van Rijswick en H.J.M. Havekes, *Waterrecht in Nederland*, Kluwer, Deventer, 2010; and on the work of Faiq Karim, Jessica Pereboom, Manon van der Velden and Machteld de Vries, students participating in the 2011 master's degree in Water Law at Utrecht University.

the right to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. Article 12(2) ICESCR stipulates that States Parties to the Covenant must improve all aspects of environmental and industrial hygiene and take steps to achieve the healthy development of the child. According to the General Comment (N°14) of the UN Committee of the ICESCR, Article 12 ICESCR refers not only to health care, but also to all other factors that determine the enjoyment of good health, such as access to clean drinking water, personal hygiene requirements, an adequate supply of safe food, and housing. Article 11(1) ICESCR – the right to an adequate standard of living – also covers the availability of water. A definition of the right to water can be found in General Comment N°15 on the Right to Water, adopted in 2002 by the Committee of Economic, Social and Cultural Rights:

> *"The Human Right to water entitles everyone to sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable water for personal and domestic uses. An adequate amount of safe water is necessary to prevent death from dehydration, to reduce the risk of water-related disease and to provide for consumption, cooking, personal and domestic hygienic requirements."*

When we take a closer look at the right to water the following elements are relevant and will be used as the analytical framework to investigate the way in which EU law ensures the right to water:

1. availability: the supply of water for each individual must be adequate and continuous for personal and general use, e.g. drinking, sanitation, washing clothing, preparing food and personal and household hygiene;

2. quality: the water for personal and general use must be safe, and therefore free from micro-organisms, chemical substances and radiological hazards that are a danger to health. The colour, odour and taste of water must also be acceptable;

3. accessibility: water and water facilities must be accessible to everyone, without discrimination. Accessibility comprises:
   - physical accessibility: water and water facilities must be located within a safe physical reach for all sections of the population. Sufficient, safe and acceptable water must be accessible within each household, school and workplace;
   - economic accessibility: water must be affordable for everyone;
   - equal accessibility: water must be accessible to all, including the most vulnerable and marginalized sections of society, with no conditions or penalties attached;
   - information accessibility: accessibility also covers the right to seek and receive independent information on water issues.

An important aspect of accessibility is economic accessibility. General Comment N°15 does not require water to be free, but financial obstacles must not be such that they restrict accessibility:

> *"Any payment for water services has to be based on the principle of equity, ensuring that these services, whether privately or publicly provided, are affordable for all, including socially disadvantaged groups. Equity demands that poorer households should not be disproportionately burdened with water expenses as compared to richer households."*

The General Comment is not binding on the States Parties, although it is regularly referred to. For the actual protection of water rights it is necessary to rely on the right to water as far as it is included in a treaty or agreement from which a right to water can be derived.[140]

3. The EU as a supranational organization

The European approach to the protection of the right to water is a combination of a human rights approach and integrated water resource management.[141] This is logical in the sense that sufficient and clean water for all requires a sustainable and equitable use and the protection of water as a natural resource. Before we discuss the way in which the European Union protects the right to water in more detail, some remarks on the system of EU law are provided to ensure a proper understanding of the legal regime and the way public participation and access to justice – necessary elements to legally enforce the right to water – are arranged.

The EU is neither a regular international organization nor a federal state. It is a supranational organization made up of 27 Member States and this has consequences for its organization and legal order. The EU legal order can be characterized as an integrated legal order.[142] In the field of water law and policy, this means that the Member States, i.e., France, Germany, Italy, Belgium, Luxembourg, the Netherlands (the six founding states of the European Community in 1951), Denmark, Ireland, the United Kingdom (accession in 1973), Greece (1980), Portugal, Spain (1986), Austria, Finland, Sweden (1995), Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Czech Republic, Hungary, Slovakia, Slovenia, Cyprus, Malta (2005) and Bulgaria (2007), share their responsibility with the EU. The European Union has the power to adopt binding legislation for all Member States and the authority to enter into international agreements. When the EU is a party to an international agreement – for example, a Treaty or Convention in which the right to water is acknowledged – and it fulfills its international obligations by means of European legislation, international obligations become binding obligations for each Member State.

The EU regulates only what is absolutely necessary, which is based on the subsidiarity principle and the proportionality principle.[143] In environmental policies, the most frequently used legal instrument is the Directive, a piece of EU legislation that has to be implemented in the national legal orders of the different Member States in a way that guarantees that the objectives of the legislation are fully attained, while the choice of the means to realize them is to a large extent left to the Member States.[144] The Member States are

---

140 See for the literature on the right to water amongst others: M. Boylan, Clean water, *International Public health and policy and Ethics, 2008;* P.B. Anand, *Right to water and access to water: an assessment*, Journal of International Development, 19, 2007; H. Smets, *The right to water as a human right*, Environmental Policy and Law, 2009, 30/5; Chowdhurry, Mustu, St. Dennis and yap, *The human right to water and the responsibilities of business: an analysis of legal issues*, SOAS School of Law Legal Studies Research Papers Series, N° 03/2011

141 M.R. Anderson, *Human Rights Approaches to Environmental Protection: an overview*, in: M.R Anderson and A.E. Byle, *Human Rights approaches to environmental protection*, Oxford, Clarendon press, 1996; A. Epiney, *Sustainable use of fresh water resources*, Recht und Volkenrecht, 2003; E. Filmer-Wilson, *The human right-based approach to development: the right to water*, Netherlands Quarterly of human rights, 2005 (2), p. 213-241.

142 J.H. Jans, R. de Lange, S. Prechal and R.J.G.M. Widdershoven, *Europeanisation of public law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2009.

143 J.H. Jans, R. de Lange, S. Prechal and R.J.G.M. Widdershoven, *Europeanisation of public law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2009.

144 J.H. Jans and H.D. Vedder, *European Environmental Law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2008.

accountable to the European Commission for compliance with their European obligations and can be brought before – and even sanctioned by – the European Court of Justice in case of non-compliance.

Because EU environmental directives should be transposed into national law by the Member States, legal protection is based on the national legal systems of the Member States. This follows from the principle of procedural autonomy. The boundary of this procedural autonomy lies in the obligation that legal protection has to be effective, which means that the national legal system has to guarantee that citizens may enjoy the full protection that EU law offers them. This means that when a European directive offers rights to citizens, these rights have to be implemented in binding legislation and it must be assured that citizens can enforce their rights before the national Courts.[145] This approach makes EU law more powerful than international law.

4. EU water law and the role of human rights

European water law has been based on a river basin management approach since the year 2000.[146] It offers an integrated approach, with the aim of avoiding pollution, on the one hand, and promoting a sustainable and equitable use of water resources, on the other. These aims are influenced by the following guiding principles in EU environmental laws. Substantive principles that are relevant for all environmental and water legislation are a high level of protection and improving the quality of the environment, sustainable development, the integration principle, the precautionary principle, the principle that preventive action should be taken, the principle that environmental damage should be rectified at the source, and the polluter (or user) pays principle. For consumers this is important, because these principles protect the quality of drinking water resources and ensure that those who pollute or use most water will pay a proportionate part of the costs.[147]

EU water law is based on shared responsibilities between the EU and the individual Member States. EU water Law contains goals that Member States should meet, but offers room for policy discretion for the Member States concerning the way these goals can be attained. The EU protects the right to water by a combination of human rights law and water law. When it comes to the protection of human rights and, more specifically, the right to water, international treaties and the European Convention on Human Rights play a more important role than EU environmental and water legislation.[148] However, since the reform of the European Union last year, human rights and environmental protection have been further encapsulated in the EU legal framework, being articulated in the Charter of Fundamental Rights, the EU Treaty and the Treaty on the functioning of the European Union.[149]

---

145 J.H. Jans, R. de Lange, S. Prechal and R.J.G.M. Widdershoven, *Europeanisation of public law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2009.

146 H.F.M.W. van Rijswick, H.K. Gilissen and J.J.H. van Kempen, *The need for international and regional transboundary cooperation in European river basin management as a result of a governance approach in water law*, *ERA Forum*, Springer, 2010/1.

147 M. Kaika, M., The Water Framework Directive: A New Directive for a Changing Social, Political and Economic European Framework, *European Planning Studies*, 2003, Vol. 11, N°3.

148 Available at www.echr.coe.int/echr.

149 Consolidated versions of the Charter of Fundamental Rights, the EU Treaty and the Treaty on the functioning of the European Union, OJ 2010 C 83. See also: http://eurlex.europa.eu/en/treaties/index.htm.

EU water law also has a procedural component, which ensures that citizens are informed and involved in planning and decision-making. These procedural rights can be found in the international Aarhus Convention and its implementation in European law.[150] Article 14 of the WFD contains more specific obligations with regard to public participation, which relate in particular to informing and consulting the public at large. According to the Court of Justice, these obligations must be implemented in the national law of the member states.[151] These procedural rights are important because they give citizens the possibility to check if their interests are well protected, to further them during the decision-making stage and, if necessary, to enforce them before the Courts.

5. Recognition of the right to water by the EU

There is no Article in the EC Treaty or in any EC Water Directive or in the Charter of Fundamental Rights that explicitly recognizes a right to water. Yet its presence can be deduced from EU law; in its relation to international law, of course. A right to water can particularly be deduced from the general principles of EU law, the EU Charter of Fundamental Rights and the European Convention on Human Rights (ECHR). A further elaboration can be found in secondary EC law, more specifically in the water directives.

Below, this multilevel protection of the right to water will be analyzed, starting with the right to water, followed by the water legislation, with its substantive and procedural provisions.

Even the restricted right to drinking water and sanitation is still not yet recognized by many countries.[152] Granted, the European Parliament and the Council of Europe support the right to water, but a legally binding right has yet to be incorporated in a statutory text. This means that not everywhere in Europe is it possible for citizens to ensure their right to water by commencing legal proceedings. On 22 March 2010, the EU took a tougher stance on the fundamental right to water:

> *"On World water day the EU reaffirms that all States bear human rights obligations regarding access to safe drinking water, which must be available, physically accessible, affordable and acceptable. (…) The EU recognizes that the human rights obligations regarding access to safe drinking water and to sanitation are closely related with individual human rights – as the rights to housing, food and health. But even more than being related to individual rights, access to safe drinking water is a component element of the right to an adequate standard of living and is closely related to human dignity. The principles of participation, non-discrimination and*

150 Aarhus Convention: *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, available at www.unece.org/env/pp/. The EU has acceded to this Convention (Decision 2005/370/EC). Concerning access to information and public participation two Directives have been adopted, Directive 2003/4/EC and Directive 2003/35/EC. Although both contain provisions on access to justice, a proposal for a Directive on access to justice has remained a proposal. A Regulation to apply the provisions of the Directive to EU institutions and bodies was adopted in 2006 (Regulation 1367/2006/EC). http://ec.europa.eu/environment/aarhus/index.htm#legislation.

151 ECJ, Case C-32/05 (*Commission/Luxembourg*) *ECR* 2006, I- 11323.

152 At a meeting of the United Nations in 2008. Countries that have a fundamental right are Belgium, France, Finland, Germany, Italy, Norway, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, Ukraine, and the United Kingdom. The right to water is also recognized in a number of Latin American and African countries.

accountability are crucial. Water for personal and domestic use must be safe, therefore free from substances constituting a threat to a person's health. Access to adequate and safe sanitation constitutes one of the principal mechanisms for protecting the quality of drinking water."[153]

So the EU sees the fundamental right to water as an essential component of existing human rights and links its realization both to substantive and procedural obligations on the part of member states. There is, however, no separate human right to water embodied in legislation; the right is based on international commitments undertaken by the EU and is detailed in European water directives that have been enacted.

In European law, however, fundamental rights and principles are closely interwoven. On the basis of Article 6 of the Treaty on the Functioning of the EU (TFEU), the EU considers fundamental rights that have been granted on the basis of the ECHR to be general principles of Community law. Of relevance to water rights are both the substantive rights as laid down in Article 2 ECHR, which guarantees the protection of life, and Article 1 of the first Protocol to the ECHR (protection of property) and the procedural rights needed to realize these substantive rights. The latter can be found in Articles 6 and 13 ECHR (right of access to the Courts).[154] Also of importance for the substantive right to water is the London Protocol on Water and Health, as part of the Treaty of Helsinki,[155] and for procedural rights the Aarhus Convention. They are both treaties to which the EU is also a party. With the entry into force of the Lisbon Treaty (amending the Treaty on European Union, and amending and renaming the EC Treaty), the Charter of Fundamental Rights of the European Union has gained importance.

6. Protecting water rights through ordinary legislation

The role of water rights as fundamental rights can – and must – therefore be augmented in the European legal system primarily by legislation enacted by the European Union in order to effectively substantiate water rights and the related interests which the European Union is required to protect.

The right to water is elaborated in European law in the Urban Waste water Treatment Directive, the Nitrates Directive, the Crop Protection Regulation and the Crop Protection Directive, the Dangerous Substances Directive and, above all, in the Water Framework Directive (WFD). None of these directives refers explicitly to a right to water, although one of the objectives of the WFD is to protect the quantity and quality of freshwater resources. The preamble asserts that good water quality will contribute to securing the supply of drinking water. Article 1 WFD mentions as relevant goals a sustainable use of water and contributing to the provision of a sufficient supply of good quality surface water and groundwater as needed for sustainable, balanced and equitable water use. At the same time,

153 Brussels, 22 March 2010, 7810/10 (Presse 72) P.12/10.

154 See, for example, ECHR 20 March 2008 (deaths as a result of mud slides in Russia, violation of Art. 2 ECHR); ECHR 27 January 2009 (violation of Art. 8 ECHR because the government did not provide people living in the neighbourhood with sufficient information about the risks associated with a company where cyanide is used to extrAct gold); ECHR 12 November 2006 (violation of Art. 8 ECHR); ECHR 30 November 2004 (Oneryildiz, violation of Art. 2 ECHR); ECHR 10 November 2004 (Taskin, violation of Art. 8 ECHR); ECHR 16 November 2004 (Moreno Gomez, violation of Art. 8 ECHR); ECHR 9 June 2005 (Fadeyeva, violation of Art. 8 ECHR).

155 UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes. The EU is not a signatory or a party to the London Protocol.

on the basis of Article 9 WFD payment should be made for water services provided, including the supply of drinking water.

Besides the substantive component, which fleshes out the scope of water rights, there is also the procedural component, which ensures that citizens – including environmental organisations - are involved in planning and decision-making, and that they can also rely on their water rights in the Courts.[156] These procedural rights can be found in the international Aarhus Convention and its implementation in European law. Article 14 of the Water Framework Directive contains specific obligations with regard to public participation, which according to the Court of Justice must be implemented in the national law of member states.[157] These obligations relate in particular to informing and consulting the public at large. The normal EU and national legal provisions should provide the basis for the protection of these rights.

Conflicting interests

The various interests which are protected in water management – safety, water of good ecological and chemical status, sufficient freshwater for various needs including drinking water and water for domestic use – can conflict with one another. In that case a balance will have to be sought as to how the different objectives can be combined. Especially in those countries that have so-called water stress, i.e., a substantial shortage of enough fresh water to meet all requests for clean fresh water, this will be one of the greatest challenges in the near future.[158]

7. The status of water and the public or private regulation of water services[159]

The supply of drinking water occupies an important place in the distribution of freshwater and in certain Member States this is regarded as a public task. Before discussing European water directives and the way they contribute to the right to water it should be noted that in European water law, and especially in the Water Framework Directive,[160] water is not regarded as a commercial product like any other, but must be considered to be a heritage which must be protected, defended and treated as such. It is not completely clear what this means in practice. We can conclude that EU Member States treat water and water services differently and that there is no general way of dealing with the idea of water as a heritage instead of a "commercial product like any other". There are some Member States which do not see water as a commercial product at all and there are others which see water and water services as a commercial product, which only differs slightly from other commercial products. Some Member States regard water as a public or common good, while others see water rights as property rights. Some Member States choose to focus on public ownership; others focus on the economic regulation of private corporations. In some states water property rights are in the hands of public authorities and in some states they are the responsibility of

156 Court of first instance EC 28 November 2005, (admissibility of environmental organizations, EC Treaty and Draft Aarhus Regulation); CJEC 15 October 2009 (admissibility of Swedish environmental organizations).

157 ECJ, Case C-32/05, *ECR* 2006, I- 11323 (*Commission/Luxembourg*).

158 M.R. Anderson and A.E. Byle, *Human Rights approaches to Environmental Protection*, Oxford, Clarendom Press, 1996.

159 M.G. Quesada, *Water and Sanitation Services in Europe. Do Legal Frameworks provide for "Good Governance"?* UNESCO Centre for Water Law, Policy and Science, University of Dundee, 2010.

160 Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000, establishing a framework for Community Action in the field of water policy, OJ L327, 22.12.2000, p. 1. Directive as amended by Decision N°2455/2001/EC (OJ L331, 15.12.2001, p. 1).

private companies. A pure private ownership approach can be found in England and Wales, where economic regulation takes care of prices and service standards. The opposite approach is the full and direct public management of water services. In between we can see differences leading to public management which have several possible delegation mechanisms. Regulation is necessary in both cases. All these different approaches in the EU Member States make clear that it is the EU level that should guarantee a minimum level of consumer protection by offering a right to water, by adequate provisions in water directives or by general provisions on consumer protection.

8. Combining the right to water with the protection of water as a natural resource

In the European Union the right to water is combined with the protection of water as a natural resource. Therefore the task of ensuring the supply of drinking water has two components.

In the first place, the drinking water resources, namely groundwater and surface water, must be protected. Adequately protecting the quality of the water resources reduces the necessity for the further purification treatment of groundwater and surface water in order for the water to be used for consumption. The amount of water to be used for the supply of drinking water is also of importance. Freshwater is scarce, so sustainable management of freshwater is necessary. Freshwater has many different functions. More generally, the use of the available water must be economical and sustainable.

The protection of water was one of the first topics to be regulated in the field of environmental law. Water quality in the EU has improved in the last few decades, but not enough. Speaking of water scarcity it is important to realize that a lack of water may lead to a struggle between several functions of water like drinking water, agriculture, energy supplies, shipping, industry and recreation and the increasing costs for water services. For citizens it is important that those who pollute or use the most water will pay a proportionate part of the resulting costs. Therefore not only information on water pollution and water use as well as the way the costs are divided over several stakeholders is of great importance, but also the possibilities to participate in decision-making and, eventually, access to justice.

The protection of drinking water resources forms an integral part of the protection of water in general, which is regulated at the European level under the Water Framework Directive (WFD) and its subsidiary directives.

9. Protection of the right to water in European water directives

In EU water law the protection of those entitled to the right to water can rely on the general provisions in the Lisbon Treaty, the Charter of Fundamental Rights of the European Union and, of course, on the provisions of the European Convention on Human Rights. To really enjoy the right to water important elements must be deduced from EU water directives themselves. The task of ensuring the right to water, the protection of a sufficient amount of freshwater for domestic use, protection against dangerous substances in water, sanitation and the treatment of urban waste water are regulated by several EU water directives. Most of these directives have a twofold scope: protecting human health and protecting the environment.

The most important instruments that are used in EU water directives to ensure the substantive part of the right to water are plans and programmes, environmental quality standards, licences, waste water treatment and other emission control instruments and

monitoring obligations. Although the EU requires effective legal protection against decisions concerning the above-mentioned instruments, a strong position for citizens very much depends on the national legal systems in the Member States.

Besides provisions to reach a good water status, to ensure safe drinking water and to oblige Member States to treat urban waste water, most directives have procedural provisions concerning public participation. These provisions are supplementary to the general obligations in EU law like the provisions on public access to information and to provide for public participation based on Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information[161] and Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment.[162] These supplementary provisions follow from the ratification by the European Community of the UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (the Aarhus Convention).

Furthermore, most directives have reporting obligations towards the European Commission. The Commission publishes these reports on the status of European waters to ensure that citizens are not only informed by their own Member State but also at the EU level. This makes it possible to compare the status of waters within the EU. The Water Framework Directive and the Bathing Water Directive[163] have the most extensive procedural provisions with regard to information accessibility.

9.1. The Water Framework Directive

Community water policy requires a transparent, effective and coherent legislative framework. That was one of the main reasons for adopting a Framework Directive. The preamble states that the success of the Water Framework Directive (WFD) relies on close cooperation and coherent action at Community, Member State and local level as well as on information, consultation and involvement of the public, including users. The supply of water is a service of general interest as defined in the Commission communication on services of general interest in Europe.[164] To ensure the participation of the general public, including users of water, in the establishment and updating of river basin management plans, the preamble states that it is necessary to provide proper information on planned measures and to report on progress with their implementation with a view to the involvement of the general public before final decisions on the necessary measures are adopted.

The purpose of the Directive is, according to Article 1, the establishment of a framework for the protection of inland surface waters, transitional waters, coastal waters and groundwater which prevents further deterioration and protects and enhances the status of aquatic ecosystems and, with regard to their water needs, terrestrial ecosystems and wetlands directly depending on the aquatic ecosystems. The WFD should promote sustainable water use based on the long-term protection of available water resources, and aims to realize the enhanced protection and improvement of the aquatic environment. The WFD should further ensure a progressive reduction in the pollution of groundwater and prevent its further

161 OJ L41, 14.2.2003, p. 26.
162 OJ L156, 25.6.2003, p. 17.
163 Directive 2006/7/EC of the European Parliament and of the Council of 15 February 2006 concerning the management of bathing water quality and repealing Directive 76/160/EEC, OJ L64, 4.3.2006, p. 37.
164 OJ C281, 26.9.1996, p. 3.

pollution. It should contribute to mitigating the effects of floods and droughts, and thereby contribute to the provision of a sufficient supply of good quality surface water and groundwater. Finally, it aims to achieve the objectives of relevant international agreements.

Organizational provisions

The WFD opts for the co-ordination of administrative arrangements and for the realization of environmental goals by way of a river basin approach. This means that Member States have to divide their territory into districts based on river basins (Article 3).[165] A river basin district is the area of land and sea made up of one or more neighbouring river basins together with their associated groundwater and coastal waters, which is identified as the main unit for the management of river basins. For every river basin, the characteristics of the river basin district, a review of the environmental impact of human activity and an economic analysis of the water use must be drawn up (Article 5). Appropriate administrative arrangements, including the identification of the competent authority, must be made for every river basin district in order to ensure the application of the directive's provisions. In the event that a river basin covers the territory of more than one Member State, the river basin should be assigned to an international river basin district. It must be ensured that the requirements of the directive for the achievement of the environmental objectives, and in particular all programmes of measures, are co-ordinated for the whole of the – eventually international – river basin district.

Substantive provisions

The environmental objectives of the WFD can be found in Article 4. They relate to surface waters, groundwater, and protected areas and oblige a "good water status" to be attained. This can be seen as one of the most important substantial elements of "Quality" as described in Section 2. It should ensure that water for personal and general use must be safe, and therefore free from micro-organisms, chemical substances and radiological hazards that are a danger to health. Within 15 years after the entry into force of the directive, good surface water status[166] must be achieved. "Good surface water status" means that the status achieved by a body of surface water is ecologically[167] and chemically at least "good". Achieving a good chemical status is mandatory for all waters, including artificial and heavily modified surface water bodies.[168] Groundwater must also have a good status, which means that both the quantitative as well as the chemical status must be good.[169] The balance between the

165 A river basin is the area of land from which all surface run-off flows through a sequence of streams, rivers and, possibly, lakes into the sea at a single river mouth, estuary or delta.

166 "Surface water status" is the general term used to denote the condition of a body of surface water, determined by the poorer of its ecological status and its chemical status.

167 "Ecological status" is an expression of the quality of the structure and functioning of aquatic ecosystems associated with surface waters, classified in accordance with Annex V of the Directive. "Good ecological status" refers to the status of a body of surface water, so classified in accordance with Annex V. It lists several classes of waters, such as rivers, lakes, coastal waters, transitional waters and artificial and heavily modified surface water bodies.

168 "Good surface water chemical status" refers to the chemical status required to meet the environmental objectives for surface waters established in Article 4(1) (a), that is the chemical status achieved by a body of surface water in which concentrations of pollutants do not exceed the environmental quality standards established in Annex IX and under Article 16(7), and under other relevant Community legislation setting environmental quality standards at Community level.

169 The general term "groundwater status" is used to denote the status of a body of groundwater, determined by the poorer of its quantitative status and its chemical status. It refers to the status achieved by a body of groundwater when both its quantitative status and its chemical status are at least 'good'.

abstraction and recharging of groundwater must be ensured, which contributes to the element of availability as part of the right to water (Section 2).

The directive requires the establishment of a register of all areas lying within each river basin district which have been designated as requiring special protection under specific Community legislation for the protection of their surface water and groundwater, or for the conservation of habitats and species directly depending on water (Art. 6). The register or registers shall include all bodies of water identified as waters used for the abstraction of drinking water (Art. 7). The summary of the register required as part of the river basin management plan shall include maps indicating the location of each protected area. The obligation is to guarantee that the objectives of the WFD will be achieved for all waters in these protected areas. The WFD itself does not contain more stringent rules for waters within the protected areas.

The objectives of the WFD must be achieved within 15 years after its date of entry into force (i.e., by 2015) (Art. 4(1)). This time limit may be extended subject to the conditions mentioned in the directive (Art. 4(4)). One of these conditions is that no further deterioration of the status of the water bodies occurs. It is also possible for Member States to pursue less stringent environmental objectives if waters are so profoundly affected by human activity, or their natural condition is such that the achievement of the general objectives would be unfeasible or disproportionately expensive (Art. 4(5)). This is only possible under certain circumstances. Article 4(6) offers the possibility of an exception in case of temporary deterioration only, while Article 4(7) mentions several grounds for an exception in case of new modifications to the physical characteristics, or when the failure to fulfil obligations is the result of new sustainable human development activities.

Most environmental objectives in Article 4 are further elaborated in environmental quality standards. The water quality standards aim to give substance to the notion of the "good status" of water. At the Community level, environmental quality standards are based on Article 16(7) of the WFD (for concentrations of priority substances in surface water), and on its Annex IX. At Member State level, environmental quality standards are based on Annex V (for substances which are not on the list of priority substances) or on Article 16(8) (for priority substances from the Community list for which, in the absence of a Community agreement, no Community environmental quality standards are yet available).

Where monitoring or other data indicate that the environmental objectives for the body of water are unlikely to be met, Member States must ensure that the causes of failure are investigated. In that case, relevant permits and authorizations must be examined and reviewed as appropriate, monitoring programmes reviewed and adjusted as appropriate, and additional measures may be necessary to achieve those objectives established, including, as appropriate, the establishment of stricter environmental quality standards.

9.2. Instruments of the Water Framework Directive

The directive lists several instruments for the achievement of the directive's objectives.

Every six years, a river basin management plan must be produced for each river basin district within the territory of a Member State. A river basin management plan should in the first place contain a (summary) of the programme of measures which are necessary to achieve the objectives of the directive. In addition to this programme of measures, Annex VII

of the directive contains the substantive requirements for river basin management plans like a general description of the characteristics of the river basin district, summaries of significant pressures and the impact of human activity on the status of surface water and groundwater, economic analysis of water use, programmes of measures according to Articles 4 and 7, the abstraction and impoundment of water and the public information and consultation measures taken. Also an identification and mapping of protected areas and a map of the monitoring networks are required as well as a report on the practical steps and measures taken to apply the principle of the recovery of the costs of water use.

Member States have to establish a programme of measures which are necessary to achieve the objectives of the directive. The measures arising from the directive amount to a combined approach for point and diffuse sources (Art. 10). This combined approach involves the emission controls[170] based on best available techniques, or relevant emission limit values, or, in the case of diffuse impacts, controls including, as appropriate, best environmental practices set out in several existing environmental directives.[171] Article 10 states that the combined approach concerns all types of discharges, i.e. point sources and diffuse sources.

Measures consist of both fundamental measures and supplementary measures. Fundamental measures are minimum requirements, and should be able to satisfy, among other things, the requirements of Community legislation concerning the protection of water. A combined approach is required for the emission of polluting substances. Member States must prevent or control the input of pollutants, and establish emission limit values and quality objectives for both point sources and diffuse sources. Among the fundamental measures are also measures to manage water quantity, which may also contribute to the realization of the right to water. Article 11(2) (e) refers to measures regarding the abstraction of fresh surface water and groundwater and the impoundment of fresh surface water. For groundwater, measures are compulsory in the event of artificial recharge or augmentation.

If the fundamental measures do not suffice to meet the environmental objectives of the directive, Member States must take "supplementary measures". Annex VI, part B, contains a non-exhaustive list of supplementary measures, ranging from legislation to educational projects, economic or fiscal instruments and desalination projects. Supplementary measures may also be adopted in order to provide for the additional protection or improvement of water.

Article 8 of the Water Framework Directive requires the monitoring of surface water status, groundwater status and protected areas. Member States must ensure the establishment of programmes for the monitoring of water status in order to establish a coherent and comprehensive overview of water status within each river basin district. For surface waters, such programmes must cover the volume and level or rate of flow, to the extent relevant for ecological and chemical status, and ecological potential. For groundwater, such programmes must cover the monitoring of the chemical and quantitative status.

---

170 'Emissions controls' are controls requiring a specific emission limit, for instance an emission limit value, or other specific limits or conditions relating to the effects, nature or other charActeristics of an emission or operating conditions that affect emissions. The use of the term 'emission control' in the Water Framework Directive in relation to provisions of any other Directive shall not be held as reinterpreting those provisions in any respect.

171 Council Directive 96/61/EC on integrated pollution prevention and control [1996] OJ L257/26 (19), Council Directive 91/271/EEC on urban waste water treatment [1991] OJ L135/40 (20), Council

Member States must take account of the principle of the recovery of the costs of water services, including environmental and resource costs, having regard to the economic analysis and in accordance with the polluter pays principle. It should be ensured that water-pricing policies provide adequate incentives for users to use water resources efficiently, and thereby contribute to the environmental objectives of the directive. An adequate contribution towards the recovery of the costs of water services, based on an economic analysis and taking account of the polluter pays principle, must come from different water uses, including industry, households and agriculture. It is permitted to take into account the social, environmental and economic effects of such recovery, as well as the geographic and climatic conditions of the region. Member States may, in accordance with established practices, decide to exempt a given water use from this principle, where this does not compromise the purposes and the achievement of the objectives of the directive, although the reasons for not fully complying must be reported.

Procedural provisions

Public participation is nowadays a very important element in water management. The WFD has specific provisions on public information and consultation in Article 14. These obligations contribute to the element of the "Information accessibility" of the right to water as described in Section 2. Member States have to encourage the active involvement of all interested parties in the implementation of the Water Framework Directive, in particular in the production, review and updating of the river basin management plans. Member States shall ensure that, for each river basin district, they publish and make available for comments to the public, including users:

a) a timetable and work programme for the production of the plan, including a statement of the consultation measures to be taken, at least three years before the beginning of the period to which the plan refers;

b) an interim overview of the significant water management issues identified in the river basin, at least two years before the beginning of the period to which the plan refers;

c) draft copies of the river basin management plan, at least one year before the beginning of the period to which the plan refers.

On request, access shall be given to background documents and information used for the development of the draft river basin management plan. Member States shall allow at least six months to comment in writing on those documents in order to allow active involvement and consultation. These obligations equally apply to updated river basin management plans.

It must be noted that since public participation focuses mainly on the river basin management plans, it is of the utmost importance that these plans give all necessary information in a clear and detailed way. If plans are vague as to the consequences of the choices made in the field of water management, citizens have hardly any possibility to check if their interests are well protected. To have successful access to the Courts citizens must be able to prove that their interests are harmed.

Directive 91/676/EEC, N°53 above (21), the Directives adopted pursuant to Article 16 of this Directive, the Directives listed in Annex IX, and any other relevant Community legislation.

Article 15 contains requirements concerning the manner of reporting. Member States must send copies of the river basin management plans and all subsequent updates to the Commission and to any other Member State concerned within three months of their publication. Summary reports of the analyses required under Article 5 and the monitoring programmes undertaken for the purposes of the first river basin management plan are also mandatory. Finally, the directive requires an interim report describing progress in the implementation of the planned programme of measures. Although reporting obligations may appear to be formal, ECJ case law shows that Member States should take them seriously; this improves the position of citizens.[172]

Case Law

In *Commission versus Luxembourg*, the Court decided that Article 14 of the Water Framework Directive contains specific obligations with regard to public participation, which, according to the Court of Justice, must be implemented in the national law of the member states.[173] In the same case the Court held that Article 4 WFD and the requirements regarding the drinking water produced are obligations of result: the obligations under Article 7(2) WFD are formulated in a clear and unequivocal manner in order to ensure, in particular, that the water bodies of Member States meet the specific objectives laid down under Article 4 of the directive.[174] This provision thus imposes, according to the Court, obligations as to the results to be achieved and must be transposed by means of measures having binding force. Just as under the regime of the former Drinking Water Directive, in case of non-compliance with the directive, third parties harmed by this non-compliance have to be able to rely on mandatory rules in order to enforce their rights.

Although there is more case law on the Water Framework Directive, these judgements only deal with the incorrect implementation of the directive in the national law of the Member States.[175] In none of the cases is there a direct reference to the right to water.

10. Drinking water: resources and water used for human consumption

The protection of drinking water has two components. In the first place, the drinking water resources, namely groundwater and surface water, must be protected. Adequate protection of the quality of water resources reduces the necessity for further purification treatment of groundwater and surface water in order for the water to be used for consumption. The amount of water to be used for the supply of drinking water is also of importance. Freshwater is scarce, so a sustainable management of freshwater is necessary. Freshwater has many different functions. Despite the fact that some European states, compared to other countries, have a large amount of freshwater, the use of the water which is available must be sustainable. The supply of drinking water occupies an important place in the distribution of freshwater. The protection of drinking water resources forms an integral part of the protection

172 ECJ, Case C-435/99, *Commission* v. *Portugal*.

173 ECJ, Case C-32/05, *ECR* 2006, I- 11323 (*Commission v. Luxembourg*).

174 This also follows from Court decisions regarding environmental quality standards in earlier water directives: ECJ, Case C-60/01, Jur. 2002, p. I-05679 (Commission v. France); ECJ, Case C-316/00, Jur. 2002, p. I-10527 (Commission v. Ireland); ECJ, Case C-266/99, Jur. 2001, p. I-01981 (Commission v. France); ECJ, Case C- 92/96, Jur. 1998, p. I-00505, (Commission v. Spain); ECJ, Case C-56/90, Jur. 1993, p. I-04109 (Commission v. United Kingdom and Ireland); ECJ, Case C-337/89, Jur. 1992, p. I–06103 (Commission v. United Kingdom).

175 ECJ, Case C-351/09, OJ C 63, p. 7-8 (Commission v. Malta); ECJ, case C-516/07, Jur. 2009, p. I–00076; ECJ, Case C-264/07, Jur. 2008, p. I-00022 (Commission v. Greece); ECJ, Case C-85/07, Jur. 2007, pp. I–00194 (Commission v. Italy).

of water in general, which is regulated at the European level under the WFD. Besides the protection and distribution of freshwater, drinking water as such is also regulated at the European level. The Drinking Water Directive (Directive 98/83/EC) establishes certain requirements for drinking water.

10.1. Protection of drinking water resources in European law

At the European level, for a long time a Drinking Water Directive (Directive 75/440/EC),[176] which established the protection of drinking water resources, was in force. The Drinking Water Directive was one of Europe's first environmental directives and established quality requirements for the quality of fresh surface water which, after appropriate treatment, was used for the production of drinking water. This directive has now been integrated into the WFD and lapsed as of 22 December 2007. However, the case law of the Court of Justice relating to the Drinking Water Directive 75/440/EEC is still of relevance for a correct interpretation and understanding of the WFD.

Substantive provisions and case law

The directive set up a system of European and national quality standards by establishing limit values and target values. Member States had to take all necessary measures to ensure that the water was in conformity with these values and the directive was to be applied without distinction to national waters and waters crossing the frontiers of Member States. The approach of the Drinking Water Directive 75/440/EEC was programmatic. In order to achieve the objectives, Member States were to draw up systematic action plans, including a timetable for the improvement of the quality of surface water. If the quality of the surface water fell short of the mandatory limit values, it was, in principle, not be used for the production of drinking water. The Member States were allowed to set stricter requirements, and the directive also included a standstill principle. The various quality standards had to be transposed into binding legal rules. In case of non-compliance with the directive, any third parties harmed by this non-compliance had to be able to rely on mandatory rules in order to enforce their rights.[177]

As of 22 December 2007, the system for the protection of drinking water resources has been fully implemented in the WFD. The WFD establishes a general system for the protection for groundwater and surface water - the resources for the abstraction of drinking water. This has been described in the previous section. Furthermore, the quantity of groundwater is protected by the obligation that Member States shall protect, enhance and restore all bodies of groundwater, ensuring a balance between the abstraction and recharge of groundwater. Nonetheless, the WFD also contains specific provisions regarding drinking water resources. Under Article 6 WFD, all water bodies used for the abstraction of water intended for human consumption shall be included in a register of protected areas. These water bodies shall also be explicitly identified and monitored (Art. 7 WFD). Meeting the requirements of the WFD is extremely important for the protection of drinking water resources. For each water body used for the abstraction of water intended for human

176 Council Directive 75/440, 16 June 1975 concerning the quality required of surface water intended for the abstraction of drinking water in the Member States, OJ 1975, L194/34, amended by Directive 79/869.

177 ECJ Case C-60/01, ECR 2002, I-05679; ECJ, Case C-266/99, ECR 2001, I-01981; ECJ, Case C-56/90, ECR 1993, I-04109; ECJ, Case C-92/96, ECR 1998, I-00505; ECJ, Case C-337/89, ECR 1992, I-06103; ECJ, Case C-316/00, ECR 2002, I-10527, ECJ, Case C-147/07; ECJ, Case C 58/89, ECR 1991, I-4983 [02607].

consumption, compliance with the environmental requirements of the WFD must be ensured. Questions arise with regard to determining the necessary standards. For instance, the standards for drinking water resources traditionally focus on the protection of human health. However, the standards in the WFD can be characterized by their emphasis on the chemical and, particularly, the ecological status of water. Research has shown that the standards based on the WFD are not entirely in line with the desired standards for drinking water.[178]

Water obtained through the application of water treatment must meet the quality requirements under Article 4 WFD and the requirements regarding the drinking water produced. It is evident from the judgment of the Court of Justice in Case C-32/05 that these are obligations of result: the obligations under Article 7(2) WFD are formulated in a clear and unequivocal manner in order to ensure, in particular, that the water bodies of the Member States meet the specific objectives laid down under Article 4 of the directive. This provision thus imposes, according to the Court, obligations as to the results to be achieved and must be transposed by means of measures having binding force. Just as under the regime of the former Drinking Water Directive, in case of non-compliance with the directive, any third parties harmed by this non-compliance have to be able to rely on mandatory rules in order to enforce their rights. Member States must ensure the protection of the identified water bodies with the aim of avoiding any deterioration in their quality, in order to reduce the level of purification treatment required in the production of drinking water. Member States may establish safeguard zones for those bodies of water.

10.2. European legislation on water used for human consumption

Besides the protection of drinking water resources under the WFD, Directive 98/83/EC – also known as the Drinking Water Directive – establishes requirements for the quality of water intended for human consumption.[179] The objective of the directive is to protect human health from the adverse effects of any contamination of water intended for human consumption by ensuring that it is "wholesome and clean".

Substantive provisions

The Member States must take the necessary measures to achieve drinking water that is wholesome and clean. In accordance with the minimum requirements of the Directive, water intended for human consumption is wholesome and clean if it is – among other things - free from any micro-organisms and parasites and any other substances in numbers or concentrations which constitute a potential danger to human health. This meets the requirements of "Quality" that is part of the right to water (Section 2). The measures taken to implement the Directive may in no circumstances have the effect of allowing, directly or indirectly, either any deterioration of the present quality of water intended for human consumption so far as that is relevant for the protection of human health, or any increase in the pollution of waters used for the production of drinking water.

---

178 H.F.M.W. van Rijswick en S. Wuijts, *Drinkwateraspecten en de Kaderrichtlijn water, Criteria voor de bescherming van drinkwaterbronnen en kwaliteitsdoelstellingen*, RIVM-rapport 734301028/2007, ISBN–10: 90-6960-160-5, ISBN–13: 978-90-6960-160-1, 2007, 92 p., with a summary in English. www.centrumvooromgevingsrecht.nl.

179 Council Directive 98/83/EC, 3 November 1998, on the quality of water intended for human consumption, OJ 1998, L330/32-54.

Here, too, quality requirements and corresponding monitoring must be established. Member States must adopt values which are applicable to water intended for human consumption for the parameters (limit values) set out in Annex I. Member States must set values for other additional parameters where this is necessary for the protection of human health within their territories.

Water supplied from a distribution network must comply with the parametric values as set out in the Directive, at the point, within premises or an establishment, at which the water emerges from the taps that are normally used for human consumption. In the case of water supplied from a tanker, it must comply with the parametric values at the point at which it emerges from the tanker; in the case of water put into bottles or containers intended for sale, at the point at which the water is put into the bottles or containers; and in the case of water used in a food production undertaking, at the point where the water is used in the undertaking.

Strict rules apply if the requirements are not met. In the case of water supplied from a distribution network, Member States are deemed to have fulfilled their obligations where it can be established that non-compliance with the quality requirements is due to the domestic distribution system or the maintenance thereof. This is different when it concerns premises and establishments where water is supplied to the public, such as schools, hospitals and restaurants. In such a situation and if there is a risk that water supplied from a distribution network might not comply with the quality requirements, Member States must nevertheless ensure that appropriate measures are taken to reduce or eliminate the risks, such as advising property owners of any possible remedial action they could take.

Member States must ensure appropriate treatment techniques, installation and materials and the methods used to analyse the quality of water intended for human consumption should be such as to ensure that the results obtained are reliable and comparable.

Procedural provisions

The preamble states that consumers should be adequately and appropriately informed of the quality of water intended for human consumption, of any derogations granted by the Member States and of any remedial action taken by the competent authorities; furthermore, consideration should be given both to the technical and statistical needs of the Commission, and to the rights of the individual to obtain adequate information concerning the quality of water intended for human consumption.

Article 13 deals with information and reporting. Member States must take the measures necessary to ensure that adequate and up-to-date information on the quality of water intended for human consumption is available to consumers. Without prejudice to Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990 on the freedom of access to information on the environment, each Member State shall publish a report every three years on the quality of water intended for human consumption with the objective of informing consumers. Each report must include all individual supplies of water exceeding 1 000 m^3 a day as an average or serving more than 5 000 persons and it shall cover three calendar years and be published within one calendar year of the end of the reporting period. The national reports must also be sent to the Commission within two months of their publication.

The Commission publishes every three years a synthesis report on the quality of water intended for human consumption in the Community. Since the system for protecting the "raw material" for drinking water (surface water and groundwater) is included in the WFD, and the Drinking Water Directive contains a responsibility for administrative authorities as well as for drinking water companies, it is becoming clear that the task of ensuring the supply of drinking water also requires an integrated approach. A responsibility for the supply of drinking water "from the resource to the tap" can only imply a shared responsibility between the government, drinking water companies and consumers of drinking water, as each of these parties possesses a part of the competences necessary to ensure the sustainability of the supply of drinking water and to ensure that drinking water is wholesome and clean.

Case law

Most of the Case Law concerning the Drinking Water Directive deals with the Directive having been implemented too late.[180] Only one Court decision deals with the chemical parameters of Annex I part B of the Directive, which is of course an important quality element of the right to water.[181] However, the Court does not refer to the right to water.

10.3. The protection of water for domestic use and food production: fresh water supply

The protection of water for food production and economic activities is also based on the WFD. The urge to guarantee a fresh water supply is becoming increasingly clear. Therefore we have to look at the European policy and legal instruments for the supply of fresh water. The supply of fresh water is an important aspect of water management. Climate change can result in an increasing shortage of water, with consequences for water safety, drinking water supply, agriculture, forestry, fisheries, tourism, health care, buildings, industrial and transport infrastructure, the energy sector,[182] the environment and nature. A fair allocation of scarce water among the various functions within a river basin is becoming more and more important and contributes to the element of the availability of the right to water. Various policy initiatives have been developed for that purpose. Sustainable and balanced use of natural resources is one of the objectives of EU environmental policy, and dealing with droughts and the prevention of water scarcity is further elaborated in the WFD.[183] In that context, the emphasis is on the protection and improvement of water quality. Climate policy, including climate adaptation policy, is in itself not an EU policy objective, but must be integrated into the whole range of EU policies, including EU water policy. In addition to a Climate change adaptation strategy[184] at the European level, a strategy for water scarcity and droughts has been developed.[185]

---

180 ECJ, Case C- 29/02, Jur. 2003, p. I-00811; ECJ Case C-63/02, Jur. 2003, p. I-00821 (Commission v. United Kingdom and Ireland); Case C-122/02, Jur. 2003, p. I-00833.

181 ECJ Case C-147/07, Jur. 2008, p. I-00020 (Commission v. France).

182 Including the energy infrastructure.

183 A drought is a temporary reduction in the availability of water, for instance as a result of insufficient rainfall. Water scarcity indicates a situation where the demand for water is greater than the amount of water that can be extrActed from reserves in a sustainable manner.

184 Green Paper - *Adapting to climate change in Europe* – options for EU Action, Brussels 29 June 2007, COM(2007) 354 final, p. 3 and White Paper - *Adapting to climate change: towards a European framework for Action* {SEC(2009) 386} {SEC(2009) 387} {SEC(2009) 388} COM(2009)0147 final.

185 European Commission, Communication *Addressing the challenge of water scarcity and droughts in the European Union*, Brussels, 18 July 2007, COM(2007)414 final, p. 2.

The strategy for water scarcity and droughts aims to achieve greater water efficiency and a better management of the demand for water. This is considered to be a task of the Member States, and should be carried out by measures of adaptation, sustainable practices, more water savings, fiscal instruments, monitoring systems and adapted risk management tools. The most important elements in this strategy for water scarcity and drought are:

- Improving land-use planning as a driver for water use, since many economic activities take place in areas where there is insufficient available water. The influence of European policy on national spatial planning will therefore increase.
- Integration of water-related concerns in other policy areas.
- Active promotion of the use of market-based instruments[186] in combination with a complete implementation of the WFD. *All users of water must pay, but there is a special position for private households, which – regardless of their financial resources – must be provided with water, because the public provision of drinking water must always have the highest priority.*
- The development of a water hierarchy in order to realize water savings.
- Amendment of river basin management plans to identify areas with water scarcity and including drought risk management plans, with observatories, warning systems, and civil protection (Art. 13 para. 5 WFD).
- Compulsory measures on water saving and water efficiency if problems are not solved.
- Establishing drought thresholds and drought mapping.
- If, and only if, the above-mentioned policy intentions have been met, and where demand still exceeds water availability, additional water supply infrastructure can be developed, such as the storage of surface or ground waters, water transfers, or the use of alternative sources, such as the desalination of brackish or saltwater. Construction of reservoirs, water supply dams and water transfers must take into account the demand and supply of water, and the status of the water in the rest of the river basin. Adverse effects linked to water supply infrastructure must be fully taken into account in the environmental assessment.
- The development of water-efficient technologies and practices in order to prevent water wastage as a result of leakages in public water supply networks and irrigation networks, and the construction of buildings which use water inefficiently.
- Legislative proposals are being made in the area of water-saving, such as the development of standards for water-using devices, including water efficiency criteria in performance standards for buildings and the use of certification systems.

The choice is for legislation at the level of the Member States and not at EU level. The EU is no more than a stimulus for the Member States to adopt legislation or to make voluntary agreements with the relevant economic sectors.

[186] Commission Communication on *Pricing policies for enhancing the sustainability of water resources*, Brussels, 26 July 2000, COM(2000) 477 final.

Substantive provisions and case law

EU law aspects of the fresh water supply focus on the protection, improvement and allocation of the available amount of water. The public task of protecting scarce water and regulating its use is elaborated in EU water law in principles and general (regulatory) objectives, such as the objectives of the 'sustainable management' of water, and achieving "good water status" (both in the WFD, where the environmental objective of achieving good water status is a further elaboration of the general objective) and the provision of "wholesome and clean" drinking water (Drinking Water Directive).

It follows from the case law of the Court of Justice that even though these general regulatory objectives are not completely unconditional and sufficiently detailed, they do indicate the limits of the discretion of the competent authorities.[187] The limits of discretion are directly effective, and individuals must be able to rely on these before the courts. If water is not sustainably managed, or if good water status is not achieved, or no clean drinking water is available, then the limits have been exceeded. By means of these regulatory objectives, which are often further elaborated in specific quality requirements or threshold values – as the European Commission also proposes for water scarcity and droughts – a link can be made between policy intentions in the Climate Change Adaptation strategy and the policy for water scarcity and droughts, on the one hand, and the legal protection which individuals enjoy in a democratic state governed by the rule of law, on the other – whereby enforcement, a review by an independent court, and accountability to democratically elected bodies are all important.

The European policy on water scarcity and droughts sees the complete implementation of the WFD as the most important tool. It is not clear whether the general objective also has direct effect in relation to the limits on discretion. This is indeed necessary for an effective adaptation policy in times of water scarcity, as will be apparent in the following. The integrated approach and protection of water in Europe (Art. 3) requires international cooperation. In order to understand the European rules on water scarcity and drought, it is necessary to examine the instruments of the WFD to see what possibilities it offers to regulate water use.

In order to achieve an equitable allocation of scarce water, the various claims on water can be ranked, and water interests or rights can be prioritised, to form the so-called water hierarchy which the European Commission advocates. This should be based on the most urgent needs. Drinking water must be available for everyone, but not to an unlimited extent. Water for the natural environment must be guaranteed, but only to the extent that no irreversible damage is done. Water for economic activity is necessary, but not in unlimited quantities and everywhere for all activities.

The allocation of scarce water is – for the time being – not included in the WFD in the shape of legal rules for water use when there is a water shortage or threshold values in times of drought, but is shaped with the help of the general instruments as described above, such as environmental objectives (Art. 4), the river basin management plans (Art. 13), the programmes of measures (Art. 11) and the principle of the recovery of the costs of water services (Art. 9).

The general aims of the WFD are further elaborated in the environmental objectives in Article 4. For surface water, the environmental objectives focus on the quality of the water, with a distinction being made between chemical and ecological quality (Art. 4, para. 1 under (a)). Good surface water status is an important element in relation to the availability of sufficient surface water. In periods of drought and water shortage, the concentrations of

[187] Case C-72/95, *Kraaijeveld* [1996] ECR I-5403; and Case C-435/97, *Bozen* [1999] ECR I-5613.

polluting substances will of course increase, and ecological status could deteriorate. For the adequate protection of scarce surface water, an expansion of the environmental objectives is, however, advisable, because many of the implementing instruments are aimed above all at achieving the environmental objectives, and not so much at the general objectives in Article 1 WFD, including the realization of the right to water.

For groundwater, the WFD does contain explicit quantitative aims: good quantitative groundwater status (Art. 4 para. 1 under (b) (ii) WFD). The measures to be taken by the Member States must ensure that all bodies of groundwater are protected, enhanced and restored; that there is a balance between abstraction and recharge of groundwater; that the groundwater resource does not decrease and is managed sustainably. These environmental objectives are further made explicit in environmental quality standards and threshold values, but these are only of indirect importance for the allocation of scarce water in times of shortage. Annex V of the WFD does contain criteria for the allocation and protection of the amount of scarce water.

Member States must draw up a policy to prevent water shortage in the river basin management plans (Art. 13 WFD). In order to be able to take the appropriate measures, it must first be clear what the present status of the water bodies is, what environmental effects there are as a result of human activities, and what use is made of water. For that reason, Article 5 lays down the obligation to analyse the characteristics of each river basin, to review the impact of human activity on the status of the water and to make an economic analysis of water use. Article 7 includes a special protective regime for waters used for the abstraction of drinking water. The river basin management plans can be supplemented by more detailed programmes and management plans for each sub-basin, sector, issue, or water type, in which the consequences of water scarcity and droughts are taken into account (Art. 13 para. 5). At the same time, monitoring programmes should be developed, whereby the volume and level or rate of flow of surface water should be monitored, and for groundwater the programmes should cover, inter alia, the monitoring of the quantitative status (Art. 8). Article 14 regulates information to the public and consultation in relation to drawing up the plans and the programmes of measures.

The actual allocation of scarce water between the different functions is set out in the plans and programmes. The plans thus provide the link between the normative and instrumental aspects of the range of legal instruments.

The mandatory measures in the programme of measures (Art. 11 para 3) include, in any event, measures resulting from existing directives; particularly relevant in the context of water scarcity and droughts are the EIA Directive (Environmental Impact Assessment), the Habitats Directive and the Birds Directive, and the Bathing Water Directive. Other mandatory elements are the means of recovering the costs of water services, and the measures needed for the promotion of sustainable and efficient water use. In order to ensure that the right amount of water is in the right place, there is also an obligation to include measures concerning the abstraction of freshwater and the impoundment of fresh surface water, including registers of water abstractions and a requirement of prior authorization for abstraction and impoundment (Art. 11, para 3 under (e)). Prior authorization is also required for the artificial recharge or augmentation of groundwater bodies (Art. 11, para. 3 under (f)). Given all the predictions concerning climate change, it will be less and less possible to consider a prolonged drought to be unforeseeable, and in the future the circumstances will have to be very exceptional for the failure to take supplementary measures to be justified.

If the failure to achieve the objectives is caused by problems which cannot be solved at the level of the Member States – for instance, if other states take measures within a river basin which obstruct sustainable and efficient water use in the whole river basin, or take measures as a result of which there is not enough water within a river basin for other states – then a Member State can bring the problem to the Commission (Art. 12). Notwithstanding the Commission's recommendations in the strategy for water scarcity and droughts, it is unclear to what extent Member States may impose far-reaching requirements for saving water on products, buildings and infrastructure without coming into conflict with the EU internal market requirements.

An important aspect of ensuring an adequate amount of fresh water for all interests, including drinking water and water for domestic use both being elements of the right to water, is the use of a pricing policy and market-based instruments. The WFD requires the recovery of the costs of water services (Art. 9), taking account of the economic analysis of water use (Art. 5). By 2010, water-pricing policies were supposed to provide adequate incentives for users to use water resources efficiently. Article 9 does not obstruct the funding of preventive or remedial measures from state resources, and account may also be taken of the social effects of recovery, which enables Member States to guarantee a minimum amount of water to all individuals as is required for the right to water. The WFD does not prohibit the use of economic and financial instruments, and their use is recommended in the Commission Communication on water scarcity and droughts. The principle of "the user pays" plays a complementary role, in this context to the role played by the principle of "the polluter pays".

The use of water can be restricted by a pricing policy – which also provides the necessary state funds in order to ensure that water is managed in a sustainable fashion and that everyone has enough clean water at their disposal. A certain solidarity is the point of departure for this. Financial incentives usually take the form of a price or a tax. A realistic price for drinking water ensures that people do not waste water needlessly.

Recent research into the allocation of scarce water shows that a system of tradable water rights can – from an economic point of view – form a good supplement to the existing administrative law instruments, but that legislation is more suitable for the guarantee of primary use needs – safety, utilities such as drinking water supply, and its vulnerable nature.[188]

The WFD offers enough instruments to facilitate the protection of freshwater resources and to prevent water shortages. In order to achieve an actual and effective use of the existing instruments, however, it is to be recommended that the environmental objectives in Article 4 are expanded so as to include the objective 'to limit water shortage by ensuring a "good quantitative surface water status". This is necessary because many of the instruments in the WFD are formulated in such a way that they should contribute to achieving the environmental objectives; the sustainable use of scarce surface water in order to prevent water shortage and to guarantee a right to water for all is one of the general objectives.

---

188 J. Berbel et. al., *Water Pricing and Irrigation: A Review of the European Experience* – CAB International 2007; W. Howarth, *Cost recovery for water services and the polluter pays principle* – Springer 11-11-2009 (ERA-Forum); *H. Unnerstall, The principle of full cost recovery in the EU-water framework directive – genesis and content*, Journal Environmental Law 29-42 (2007); J. Martin-Ortega et al., *Environmental and Resource Costs Under Water Scarcity Conditions: An Estimation in the Context of the European Water Framework Directive*, Published online Springer (January 18, 2011); A. Jolink, *Legal implications of introducing Economic Instruments in the Field of European and Dutch Water Management*, Utrecht University, 2010.

11. Sanitation: urban waste water treatment

The obligation to ensure proper sanitation is based on the Urban Waste water Treatment Directive (Directive 91/271).[189] The preamble to the Directive states that it is important to ensure that information on the disposal of waste water and sludge is made available to the public in the form of periodic reports.

Substantive provisions

Member States have to ensure that urban waste water entering collecting systems shall before discharge be subject to secondary treatment or an equivalent treatment (Art. 4). Urban waste water entering collecting systems shall, before discharge into sensitive areas, be subject to more stringent treatment (Art. 5). Competent authorities or appropriate bodies shall ensure that the disposal of waste water from urban waste water treatment plants is subject to prior regulations and/or specific authorization. Regulations and/or authorization shall be reviewed and, if necessary, adapted at regular intervals (Arts 11 and 12). Furthermore, there is a monitoring obligation (Art. 15).

Procedural provisions

Article 16 is important as far as information to the public is concerned: without prejudice to the implementation of the provisions of Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990 on the freedom of access to information on the environment,[190] Member States shall ensure that every two years the relevant authorities or bodies publish situation reports on the disposal of urban waste water and sludge in their areas. These reports shall be transmitted to the Commission by the Member States as soon as they are published. Article 18 gives more clarity on the way standards and measures will be elaborated and it introduces a Committee composed of the representatives of the Member States and chaired by the representative of the Commission.

Case law

Most case law with respect to the Urban Waste water Directive deals with the delayed implementation of the directive.[191] Most relevant are the judgements on non-compliance with environmental quality standards, which are part of the quality element of the right to water.[192] The amount of case law suggests that compliance with the urban waste water directive is considered to be of great importance for the improvement of water quality. However, also in these cases any reference to the right to water is lacking.

---

189 Council Directive 91/271/EEC, 21 May 1991, concerning urban waste-water treatment, OJ L135, 30.5.1991, p. 40. Directive as last amended by Regulation (EC) N°1882/2003 of the European Parliament and of the Council (OJ L284, 31.10.2003, p. 1).

190 OJ N°L158, 23. 6. 1990, p. 56.

191 ECJ Case C-161/95, Jur. 1996, p. I-01979; ECJ Case C-236/99, Jur. 2000, p. I-05657.

192 ECJ Case C-335/07, Jur. 1996, p. I-09459; ECJ Case C-530/07, Jur. 2009, p. I-00078; ECJ Case C-316/06, Jur. 2008, p. I-00124; ECJ Case C-233/07, Jur. 2008, p. I-00070; ECJ Case C-440/06, Jur. 2007, p. I-00145; ECJ Case C-219/05/05, Jur. 2007, p. I-00056; ECJ Case C-405/05, Jur. 2007, p. I–00010; ECJ Case C-293/05, Jur. 2006/, p. I-00122; ECJ Case C-452/05, Jur. 2006, p. I-00120; ECJ Case C-280/02, Jur. 2004, p. I-08573.

12. Analysis of the right to water in EU law

When we take a look at the relevant provisions of EU water law which are related to the right to water, we can see a strong focus on substantive provisions and environmental quality standards. These are meant to guarantee a certain level of protection for citizens.

Several instruments are used in European water law to realize the right to water. The focus lies on the protection of water resources, setting environmental quality standards, making plans and programmes, emission control instruments, monitoring and reporting obligations and the obligation to recover the costs for water services.

In the case law of the Court of Justice no references to the right to water can be found. The case law does however show that meeting quality standards by the Member States is obligatory and these standards should be implemented in the national law of the Member States in such a way those citizens can rely on these quality standards before the Courts.

Table 10. SUBSTANTIVE PROVISIONS OF THE RIGHT TO WATER IN EU WATER LAW

	WFD 2000/60	*Drinking water 98/83*	*Sanitation 91/271*	*Fresh water supply 2000/60*
Water quality				
Plans	*+ : Art. 13*	-	-	*+: Art. 13*
Programmes	*+: Art. 11*			*+: Art. 11*
Quality standards	*+: Art. 4 & 16*	*+: Art. 4 &5*	+	-
Emissions control	*+ : Art. 10 /11*	-	*+ :Art. 12*	-
Treatment	*+: Art. 11*	+	*+:Art. 3 &4*	-
Monitoring	*+: Art. 8*	*+: Art. 10*	*+:Art. 15*	-
Protected areas	*+: Art. 6 & 7*	*+: Art. 7*	*+ : Art. 5*	-
Accessibility				
Physical	*+/- (Art. 1)*	-	-	*+/- : Art. 1*
Equal	-	-	-	-
Availability				
Sustainable	*+/- : Art. 1*	-	-	*+/- : Art. 1*
Equitable use	*+/- : Art. 1*	*+/-*	-	*+/- : Art. 1*
Affordability	*+ : Art. 1 & 9*	-	-	*+: Art. 1 & 9*

+ = meets the requirements to fulfill this element of the right to water as described in par. 2.
+/- = does not fully the requirements to fulfill this element of the right to water as described in par. 2.
- = no regulation provided and does not meet requirements to fulfill this element of the right to water as described in par. 2.

It must however be concluded that important elements of the right to water as discussed in Section 2 are not fully guaranteed in EU water directives like physical and equal accessibility for all and especially for socially disadvantaged groups like poorer households, homeless people and travelling people as well as provisions with regard to price setting (Table 10). Also the enforcement of a right to water is a weak element in EU law.

EU law and the European Court of Justice offer citizens a fair amount of legal protection. EU law requires effective legal protection and the Court of Justice has decided that environmental quality standards as well as plans and programmes[193] give rights to citizens on which they have to be able to rely on before the Courts.

Table 11. PROCEDURAL PROVISIONS FOR CONSUMER PROTECTION IN EU WATER LAW

	WFD 2000/60	*Drinking water 98/83*	*Sanitation 91/271*	*Fresh water supply 2000/60*
Accessibility of information	*Art. 13 & 14*		*Art. 16*	*Art. 13 & 14*
State and improvement of environment	+	+	+	+
Drinking water quality		+		
Plans	+	-	-	+
Programmes (measures)	+	+	+/-	+
Price setting	+/-	-	-	+/-
Availability	+/-	+/-	+	+/-
Fair distribution	+/-	-	+/-	+/-
Transparency	+	+/-	+/-	+/--
Participation in decision making	+	-	-	+
Accountability	+/-	+/-	+/-	+/-
Access to justice	*EU & national laws*	*EU & national laws*	*EU & national laws*	*EU & national laws*

+ = meets the requirements to fulfill this element of the right to water as described in par. 2.
+/- = does not fully the requirements to fulfill this element of the right to water as described in par.2.
- = no regulation provided and does not meet requirements to fulfill this element of the right to water as described in par. 2.

However, some remarks have to be made. Mandatory obligations are of course easier to rely on before the Courts than voluntary measures. Besides, it is most important that plans and programmes provide full information on citizens' rights and obligations. If plans and programmes are vague on the equitable distribution of profits and burdens, the distribution of water between all interested parties, the way the recovery of costs is regulated, the measures

193 ECJ Case C-237/07, *Dieter Janecek v. Freistaat Bayern* [2008] I-06221.

that will be taken to comply with quality standards as well as the costs and time that are needed, then it will be difficult to enforce connected rights before the Courts. Furthermore, competent authorities have room for policy discretion when it comes to choices as to what measures will be taken and when. It is not up to judges to decide on these matters. The accountability of these kinds of decisions will have to take place in a more political arena. We have seen that EU water directives give special attention to the accessibility of information and public participation in decision making, but some problems still remain to be solved and the procedural elements of the right to water in EU law can be improved (Table 11).

It may be a problem when there is an overkill of information, plans, programmes, monitoring results and reports. Individuals as well as consumer and environmental organizations need time, knowledge and money to participate properly in all foreseen procedures. Furthermore, it is difficult to participate in standard setting, price setting and prioritising the measures that will be taken to comply with all the obligations that follow from the water directives. It is doubtful whether river basin management plans and programmes of measures provide a full insight into the way competent authorities deal with the need for equal access to water resources at a reasonable and fair price. It is also unclear whether all relevant information can be received from all competent authorities and private drinking water companies like information on price setting, dangerous substances in drinking water or surface or groundwater, and the effects of accidents and so on.

Procedural provisions like the right to information gain importance when individuals have access to the Courts to ensure their rights. Access to the Courts is only useful when the Courts have enough detailed information, based on plans and programmes, to determine if individuals are properly protected and if the right to water can be enjoyed. It is clear that EU legislation is not designed to guarantee the right to water and this leads to legislation with severe gaps in the level of protection. The right to water is in a certain way well established in EU law, but can certainly to be improved.

12.1. Possible improvements in the way the EU can protect the right to water

We have concluded that important elements of the right to water as discussed in Section 2 are not fully guaranteed in EU law and its water directives. The physical and equal accessibility for all and especially for socially disadvantaged groups like poorer households, homeless people and people travelling as well as provisions with regard to price setting are lacking.

Also the enforcement of a right to water is a weak element in EU law. This leads to the question of how the right to water can be improved in EU law.

First of all, the right to water can be included in the Charter of Fundamental Rights. Although this would be a clear step in the legal recognition of the right to water, unfortunately it will not be enough to really guarantee the right to water for all. Therefore it is first required that there is enough good quality water anyway, and, secondly, that it is available to all. This still has to be further elaborated in normal legislation and by taking practical measures. The EU approach to combine the right to water with the protection of water as a natural resource is in our opinion the right approach.

Secondly, when water directives are being revised, it should be explicitly mentioned in the preamble to the directive which provisions of that directive are also meant to implement the right to water in EU law. This is particularly important when revising the

Drinking Water Directive, the Urban Waste water Directive and the Water Framework Directive. Furthermore, provisions should be included in the directives that also guarantee the still lacking elements of the right to water. At this moment it is a search for elements of the right to water and it requires a creative explanation of the provisions to find where and how the right to water can be derived.

Thirdly, in case of a conflict between the right to water and sanitation and other important goals of the European Union like the protections of ecosystems, nature conservation, and the free market and so on, it should be clear that the supply of drinking water and the supply of water for domestic use must be regarded as an overriding public interest. In addition to this, it is advisable to characterize drinking water not only as different from 'other commercial goods' like in the Water Framework Directive but to regard it as a public good. This does not mean that drinking water or freshwater should be free of charge.

Fourthly, also in cases where the supply of drinking water is organised completely privately, citizens should be able to enjoy the right to water: enough and clean water being available, accessible and affordable at a reasonable price. All necessary information as well as legal protection to enforce these rights must be available and guaranteed. Inspiration can be found in Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal services and users' rights to electronic communication networks and services.[194] This directive follows from the Community police for consumer protection and defines universal service obligations and establishes rules for its costing and financing. Universal services concern the provision of a defined minimum set of services of a certain quality to all end-users in the territory of a Member State, irrespective of their geographical location and at an affordable price while respecting the principles of objectivity, transparency, non-discrimination and proportionality.

The concept of a universal service can also be of value to implement the right to water in EU law. Public service obligations that rest on private water companies are only possible when a Member State chooses proportionate obligations, in the interest of legitimate public policy considerations and the obligations must be in conformity with Community law, proportionate, transparent and subject to periodical review. The universal services directive pays special attention to weak groups in society, like the elderly, the disabled and people with special social needs. This does not mean that services should be delivered free of charge, special requests can be prescribed and except in cases of persistent late payment or non-payment of bills, consumers should be protected from an immediate disconnection of the service and should retain access to essential services, which for the right to water could mean a minimum amount of drinking water. The directive also provides rules for clear contract terms, tariff transparency and dispute resolution, all being elements that are also relevant for the right to water.

Many of the above-mentioned suggestions for improvement can be found in several – but not all – of the national legislation of the Member States, is it in their constitution, or in legislation concerning the protection of water resources and the supply of drinking water, freshwater for domestic use and waste water treatment services. To ensure the right to water throughout the European Union and for all individuals, it is in the end the European legislation itself that has to be improved. This contribution aims to inspire the European and national legislators by providing ideas for improvement.

194 OJ L108/51-77, 24 April 2002.

THE ADDED VALUE OF THE UNECE PROTOCOL ON WATER AND HEALTH FOR THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO DRINKING WATER AND SANITATION[195]

Attila Tanzi and Lucrezia Iapichino
University of Bologna, Italy

1. Introductory remarks

Until recently, international water law has largely ignored access to water by individuals, while the process of recognition of the right to drinking water and sanitation within the framework of human rights has not been as straightforward as for other basic human rights, even to the point that one could make the case that this right is still not universally accepted as a binding human right in international law.[196]

In 2002, the UN Committee on Economic, Cultural and Social Rights, in its General Comment 15[197], affirmed that Articles 11 and 12 of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights provide a legal basis for recognising the right to water as a basic human right.[198] Moreover, the recent developments within the human rights body of law and diplomacy seem to provide further boost in that direction at the international level. To that end one may emphasize the adoption in 2008 of Resolution 7/22 by the UN Human Rights Council.[199] From that moment on, access to safe drinking water and sanitation has increasingly been considered in international forums as a fundamental human right.

A further important step in that direction was marked in 2010 when the UN General Assembly, by Resolution 64/292[200], formally recognised the right to water and sanitation, declaring "*the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights*". However, one is to note that, while Resolution 7/22 was adopted by consensus in the UN Human Rights Council, the acceleration of the process within the General Assembly which led to the adoption of Resolution 64/292, "left behind" 41 delegations that abstained when it came to voting. At the

195 The present contribution reflects the common opinion of the authors. Nevertheless, Sections 2, 3, 4 and 6 should be attributed to Attila Tanzi while Sections 1, 5 and 7 to Lucrezia Iapichino. The views expressed in this contribution are the sole responsibility of the authors. Usual disclaimers apply.

196 In legal literature see, for all, P. Thielborger, *The Human Right to Water Versus Investor Rights: Double Dilemma or Pseudo-Conflict?* in P.-M. Dupuy, E.-U. Petersmann, F. Francioni (eds.), *Human Rights in International Investment Law and Arbitration* (2009), pp. 488-493.

197 Doc. E/C.12/2002/11 (2003).

198 See para. 3: "Article 11, paragraph 1, of the Covenant specifies a number of rights emanating from, and indispensable for, the realization of the right to an adequate standard of living "including adequate food, clothing and housing". The use of the word "including" indicates that this catalogue of rights was not intended to be exhaustive. The right to water clearly falls within the category of guarantees essential for securing an adequate standard of living, particularly since it is one of the most fundamental conditions for survival."

199 A/HRC/RES/12/8 (2009). By this Resolution, the Human Rights Council also decided to appoint Ms. Catarina de Albuquerque as Independent Expert, for a period of three years, on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation. This resolution has not only provided the UN human rights system with a separate mechanism exclusively dedicated to issues related to the right to water and sanitation, but it has also confirmed that governments have obligations to ensure access to safe drinking water and sanitation under international human rights law (para. 4).

200 A/RES/64/292 (2010).

same time, the actual drafting of the General Assembly Resolution in point leaves margins for speculation as to the legally binding nature of the right to water and its contents. That probably accounts for the fact that, later in the same year, the UN Human Rights Council felt the need to adopt another Resolution explicitly affirming that "*the human right to safe drinking water and sanitation is derived from the right to an adequate standard of living and inextricably related to the right to the highest attainable standard of physical and mental health, as well as the right to life and human dignity*".[201]

Be that as it may, one would make the case that it is no longer so much a matter of recognition of the right to drinking water and sanitation at the international level, but rather one of implementing and enforcing it at the domestic level. That is even more so in consideration of the actual fact that about a one billion people still lack safe drinking water and more than one in ten people may still be without access to water in 2015[202], while an estimated 2.5 billion people still lack access to improved sanitation.[203]

Against the above scenario, the adoption of the UNECE 1999 London Protocol on Water and Health[204], entered into force in 2005, appears of special importance. Although it has not been produced within the human rights law process, but rather within the framework of international water law diplomacy, which has progressively expanded consideration of environmental concerns so as to encompass those on human health[205], the Protocol may in fact well represent – even though, not yet at the universal level – a concrete tool for the implementation of the human right to safe drinking water and sanitation. The enforcement potentials of this international instrument are further enhanced by the recent establishment of a Committee entrusted with review and facilitation of compliance with the Protocol.[206]

The present contribution will examine the key provisions of the Protocol in hand in the light of the main tenets of the human rights approach to access to water and sanitation. Primary attention will be given to the provisions of the Protocol concerning the implementation of the right to drinking water and sanitation, in order to assess whether the Protocol represents in concrete terms an added value for the implementation of the right under discussion at the domestic level. To this end, the legal contours and relevance will be considered of the obligations of international cooperation, coordination and mutual assistance for the purpose of enhancing the implementation of the right to water and sanitation. Finally, the Protocol will be also discussed within the framework of the concept of due diligence obligations with a view to addressing the practical aspects of the implementation and enforcement of the obligations in point.

---

201 A/HRC/15/L14 (2010).

202 The Millennium Developments Goals Report, 2001, p. 53.

203 See the WHO and UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation (JMP) report on *Progress on drinking water and sanitation: special focus on sanitation* (2008), p. 2.

204 www.UN/ECE.org/env/documents/2000/wat/mp.wat.2000.1.e.pdf.

205 It has been only after the relatively recent entry of the environmental dimension into the water law process that basic human needs have received proper recognition within the body of international water law, though exclusively with respect to transboundary watercourses. The perception that freshwater is a key component of the global environment, playing a crucial role in sustaining human life on earth, has gradually prompted a new attitude towards watercourses based on the assumption that the latter can no longer be regarded solely as an economic resource to exploit, but rather also as ecological units deserving protection. See S. C. McCaffrey, *The Evolution of the Law of International Watercourses*, Austrian Journal of Public and International Law, 1993, pp. 103-106.

206 www.UN/ECE.org/env/documents/2007/wat/wh/ece.mp.wh.2_add_3.e.pdf.

2. On the relation of the Protocol to the human right to drinking water and sanitation

Against the general enunciation of a human right to water, it may be noted that the term "right" appears only once throughout the text of the Protocol under review.[207] No explicit reference may be found, not even in the Preamble, either to a human right to water and sanitation, or to international human rights instruments relevant to the right in point.

Nevertheless, the case can be made that the Protocol explicitly translates into binding treaty law pertaining to water law most, if not all, of the regulatory features emerging from the various instruments making up the human rights process in the matter in hand. Considering that the major pillars substantiating the legally binding nature of the human right in point is to be found in Arts. 11 and 12 of the 1966 Covenant on Economic Social and Cultural Rights (ESCR), the relevance of the Protocol in contributing to providing legal strength to the human rights process in hand will be assessed through a comparative analysis of the Protocol and the human rights law in the matter taking General Comment 15, adopted in 2002 by the Committee on economic, social and cultural rights[208], as the main interpretative point of reference for such an analysis.

Against the above yardstick, one may anticipate that it appears that the London Protocol meets most, if not all, of the minimum core obligations that General Comment 15 has inferred from Arts. 11 and 12 of the Covenant in relation to access to water.[209]

In the first place, as to the minimum requirements (a) "to ensure access to the minimum essential amount of water that is sufficient and safe for personal and domestic uses to prevent diseases", and (b) "to take measures to prevent, treat and control diseases linked to water, in particular ensuring access to adequate sanitation", deriving from the Covenant, it may be noted that Art. 4, para. 2, of the Protocol provides the obligation to ensure the following:

a) "Adequate supplies of wholesome drinking water which is free from any micro-organisms, parasites and substances which, owing to their numbers or concentration, constitute a potential danger to human health. This shall include the protection of water resources which are used as sources of drinking water, treatment of water and the establishment, improvement and maintenance of collective systems;

b) Adequate sanitation of a standard which sufficiently protects human health and the environment. This shall in particular be done through the establishment, improvement and maintenance of collective systems."

Furthermore, General Comment 15 places special attention on the obligation that access to water should be ensured "on a non-discriminatory basis, especially for disadvantaged and marginalized groups"[210], as well as on the obligation (lett. (h) "to adopt

---

207 The only time when the Protocol refers to "rights and entitlements to water" it does so incidentally with reference to "private law and public law" – obviously, within the framework of the domestic legislations of the Parties – only to indicate that, as a "counterpart" to such rights, their beneficiaries have duties of protection and conservation of water resources; see Art. 5, lett. m.

208 See *supra*.

209 Para. 38.

210 Lett. b. See also lett. f) concerning the obligation that national water strategies and plans of action "shall give particular attention to all disadvantaged or marginalized groups".

relatively low-cost targeted water programmes to protect vulnerable and marginal groups". On this score, Art. 6, para. 1, of the Protocol provides for the obligation for Parties to pursue: "(a) *Access to drinking water for everyone*" and "(b) *Provision of sanitation for everyone*". More explicitly, Art. 5 provides that "special consideration should be given to the protection of people who are particularly vulnerable to water-related diseases"[211], as well as that "equitable access to water, adequate in terms of both of quantity and of quality, should be provided for all members of the population, especially those who suffer a disadvantage or social exclusion"[212]. Furthermore, the same provision requires that "in implementing this Protocol, due account should be given to local problems, needs and knowledge".[213]

As to the means for achieving the purpose of ensuring the basic human right to access to safe water, General Comment under consideration requires States "*to adopt and implement a national water strategy and plan of action addressing the whole population*."[214] In particular, it requires that such a plan of action includes "right to water indicators and benchmarks", periodical review and monitoring "on the basis of a participatory and transparent process".[215] Such requirements are incorporated and significantly developed in the Protocol under review. Notably, Art. 6, on "Targets and Target Dates", provides that, in pursuing "access to drinking water for everyone [and] provision of sanitation for everyone […]":

"The Parties shall each establish and publish national and/or local targets for the standards and levels of performance that need to be achieved and maintained for a high level protection against water-related disease. These targets shall be periodically revised. In doing all this, they shall make appropriate practical and/or other provisions for public participation, within a transparent and fair framework, and shall ensure that due account is taken of the outcome of the public participation".[216]

Consistently developing the above regulatory setting, Art. 6 requires that Parties, in pursuing the targets in point "(a) establish national or local arrangements for coordination between their competent authorities; (b) develop water management plans [… making] appropriate practical and/or other provisions for public participation".[217]

The extensive and detailed regulatory framework of the Protocol for setting targets instrumental in the fulfillment of the obligation to ensure access to safe water, both for supply of drinking water and for sanitation, is based on the key concept of "collective system", whose definition provides further guidance for implementation of the obligations in point.[218] The Protocol also sets out a clear time frame by requiring that such targets and target dates have to be published within two years of becoming a Party to the Protocol.[219]

---

211 Lett. k.

212 Lett. l.

213 Lett. n.

214 Lett f.

215 Ivi.

216 Para. 2.

217 Para. 5.

218 Art. 6, while Art. 2 on "Definitions", at para. 9, refers to 'Collective system' [as] (a) A system for the supply of drinking water to a number of households or undertakings; and/or (b) A system for the provision of sanitation which serves a number of households or undertakings and, where appropriate, also provides for the collection, transport, treatment and disposal or reuse of industrial waste water […]".

219 Art. 6, para. 3.

As to monitoring, which has been expressly required under General Comment 15, the Protocol requires Parties to "establish and maintain arrangements, including, where appropriate, legal and institutional arrangements, for monitoring, promoting the achievement and, where necessary, enforcing the other standards and levels of performance for which targets […] are set."[220] It also provides an extensively detailed regime on review and assessment to be carried out by State Parties individually, as well as collectively within the framework of the Meeting of the Parties (MOP).[221]

3. International cooperation under the Protocol

The Protocol under consideration appears to provide a formidable "diplomatic" tool for the practical enhancement of the human right to water and sanitation, by introducing a host of obligations on inter-States cooperation in most innovative terms. In fact, in accordance with its Art. 11, the Protocol requires Parties to take coordinated action, not only in terms of international cooperation in support of its objectives but also, upon request, in terms of implementing national and local plans. Concerning cooperation at the international level, Art. 12 requires Parties to cooperate and assist each other in relation to the development of targets and indicators, the establishment of coordinated surveillance and early-warning systems and the exchange of information. Under the same provision, Parties are mutually to assist each other in responding to outbreaks and incidents of water-related diseases, by using, *inter alia*, prompt and clear notification mechanisms.

In addition, special obligations of cooperation are imposed by Art. 13 to Parties bordering the same transboundary waters. They must exchange information, share knowledge and consult each other; endeavour to establish joint or coordinated water-management plans, surveillance and early-warning systems, formulate contingency plans for the purpose of responding to outbreaks and incidents of water-related disease. Parties are also under the obligation to adapt their existing agreements in order to eliminate any contradictions with the basic principles of the Protocol.

As anticipated, the Protocol introduces the obligation of cooperation and of mutual assistance in a rather innovative manner with regard to the implementation of its provisions at the national and local levels. However, such obligations are made conditional upon request of the interested Party. Under Article 14, the conditional obligation in point applies to the promotion and the preparation of plans and schemes, the formulation and execution of projects, the establishment of surveillance and early-warning systems, contingency plans and response capacities, the preparation of implementing legislation, education, preventing and monitoring techniques.

4. The compliance review mechanism

As already indicated, the Protocol provides for the establishment of a compliance review committee, which has been set in place at the 1st MOP[222], in order to facilitate, promote and aim to secure compliance with the obligations under the Protocol, also with a view to preventing disputes. The Compliance Committee, composed of nine independent members elected by the MOP, performs general tasks in relation to the monitoring of compliance while considering regular reports by States, as well as individual cases of non-

220 Art. 6, para. 5, lett. d.

221 Art 7.

222 Further to Art. 15 of the Protocol, the first MOP in 2007 adopted decision 1/2 on review of compliance, see doc. ECE/MP.WH/2/Add.3 - EUR/06/5069385/1/Add.3.

compliance.[223] On the latter score, it may receive submissions by Parties, referrals by the Secretariat or communications by members of the public relating to specific issues of compliance.[224] Its other main functions include preparing, at the request of the MOP, a report on compliance with, or implementation of, specific provisions of the Protocol[225], as well as monitoring and assessing and facilitating the reporting requirements[226]. The Committee has been vested with the power to make recommendations and take measures, if and as appropriate.[227] Such measures[228] include addressing the Party concerned requesting it to prepare an action plan to achieve compliance, inviting it to submit progress reports on its efforts towards compliance, issuing cautions and making recommendations.[229]

It should be emphasized that the trigger mechanism for the procedure under consideration may not only be activated by States Parties, through submissions, or by the Secretariat through referrals, but, most importantly, also by the public through communications.[230] As to communications from the public, one should note that the admissibility requirements of procedure under consideration is far more flexible than in human rights judicial proceedings, insofar as a communication is admissible irrespective of whether the communicant has been a direct victim of the facts complained of in the communication.

5. Assistance to Parties in implementing the Protocol

Ever since the Protocol came into force, its implementation has started successfully in a number of countries. Parties have increasingly implemented its provisions by tackling the challenge of developing the necessary internal coordination and cooperation mechanisms, examining the data and information necessary to set targets, and developing surveillance and early warning systems.[231] Nevertheless, as the results of the first reporting exercise shows[232], setting targets and target dates is an undertaking so complex that a number of Parties faced difficulties in complying with these core provisions of the Protocol. Consequently, governing and subsidiary technical bodies have been established in order to assist Parties in successfully and properly implementing the Protocol.

First of all, in January 2008, the 1st MOP decided to establish a system of mutual assistance, namely the Ad Hoc Project Facilitation Mechanism (AHPFM) [233], to provide an

---

223 See C. Pitea, *Procedures and Mechanisms for Review of Compliance under the 1999 Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, in T. Treves. A. Tanzi, L. Pineschi, C. Pitea, C. Ragni, F. Romanin Jacur (eds.), *Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements*, The Hague, 2009, pp. 251 ff.

224 See Decision 1/2, cit., para. 11 (a).

225 *Ibid*., para. 11 (b).

226 *Ibid*., para 11(c).

227 *Ibid*., para 12.

228 See also i*bid*., para 34.

229 In addition, the MOP is afforded the power to take stronger measures, see Decision 1/2, cit., para. 35.

230 See decision 1/2, cit., chapter IV, para. 16 and draft rules of procedure of the Compliance Committee, para. 24 ff.

231 See the *Report on the implementation of the programme of work for 2007-2010* (doc.ECE/MP.WH/ 2010/1−EUR/EUDHP1003944/4.2/1/2).

232 See doc. ECE/MP.WH/2010/2–EUDHP1003944/4.2/1/8.

233 The AHPFM is composed of two elements: a Facilitator and a Clearing House mechanism. The role of the former is to identify strategic areas of International assistance, to review and analyse project proposals submitted by eligible countries and relevant NGOs, and to assist them in drawing up and streamlining these proposals to meet the requirements of donor countries and organisations. The

useful framework for countries to request support in setting their targets and target dates. The growing number of requests for assistance has proven the Ad Hoc Project Facilitation Mechanism to be a key factor for the implementation of the Protocol and has showed the need for further development of this initiative.[234]

Secondly, the MOP has entrusted a Task Force on Indicators and Reporting with the preparation of guidelines on target-setting. Led by Switzerland, the Task Force has prepared the *Guidelines on the setting of targets, evaluation of progress and reporting*[235], which illustrate the steps that need to be taken and the aspects that should be considered when setting targets.[236]

In the same vein, the Compliance Committee, in accordance with its mandate under Decision 1/2[237], decided to enhance its facilitation and assistance functions in order to respond to the difficulties faced by Parties in complying with the Protocol obligation to set targets and target dates[238]. Recognising that awareness of the compliance procedure is key to the implementation and compliance with the Protocol, the Committee has elaborated the *Guidelines for communications from the public*[239], which provide a detailed explanation of procedures and guidance to members of the public on the criteria for admissibility of communications, including a checklist of information required.

In the light of the above, it may be inferred that the crucial role played by the Protocol is not limited to its programmatic provisions addressed to Parties. The progress achieved, the commitment for future work[240], as well as the establishment of the abovementioned bodies constitute a clear indication that concrete efforts are being made under the Protocol to assist Parties in implementing its provisions at domestic level and to ensure thereby that the right to drinking water and sanitation is actually translated into practice in those countries.

6. The actionability of the right to drinking water and sanitation and the due diligence nature of the corresponding State obligations

As already indicated, the human right to drinking water and sanitation does not appear to have precisely defined as such trough the provisions of the Protocol, let alone their

---

Clearing House is an open-ended body under the MOP with members from Parties and non-Parties (both from donor and recipient countries) and from global and regional financing institutions, relevant international organisations, competent international nong-governmental organisations and international foundations with cooperation programmes of recognised importance for water and health. The Clearing House aims to identify priority activities of non-infrastructure intervention for countries with economies in transition in certain areas and to assess the relevance of project proposals submitted through the Facilitator (doc. ECE/MP.WH/2/Add.4–EUR/06/5069385/1/Add.4). The AHPFM will be renamed the *Project Facilitation Mechanism*; (doc. ECE/MP.WH/2010/L.1EUR/EUDHP1003944/ 4.2/1/3, p. 5.

234 See doc. ECE/MP.WH/2010/1−EUR/EUDHP1003944/4.2/1/2, cit., pp. 10 ff.

235 See doc. ECE/MP.WH/5– EUDHP1003944/4.2/2/1.

236 The fact that several Parties have already used the guidelines to set national targets has demonstrated the document to be very useful. See doc. ECE/MP.WH/2010/1−EUR/EUDHP1003944/4.2/1/2, cit., p.6.

237 See Decision 1/2, cit.

238 For a detailed account of the activities of the Committee, see its report to the second MOP (doc. ECE/MP. WH/2010/3–EUDHP1003944/4.2/1/9).

239 Available at: www.unece.org/env/water/meetings/documents_CC.htm.

240 See the draft programme of work for 2011-2013, doc. ECE/MP.WH/2010/L.1EUR/EUDHP 1003944/4.2/1/3, cit.

programmatic nature. In fact, the opening of the "general provisions" in Article 4 of the Protocol provides as follows:

> "1. The Parties shall take all appropriate measures to prevent, control and reduce water-related disease […].
>
> 2. The Parties shall, in particular, take all appropriate measures for the purpose of ensuring:
>
> (a) Adequate supplies of wholesome drinking water which is free from […] substances which […] constitute a potential danger to human health […]; (b) Adequate sanitation of a standard which sufficiently protects human health and the environment; […]".

Similarly, in Art. 6, on "Targets and Target Dates", it is provided that "in order to achieve the objective of this Protocol, the Parties *shall pursue the aims* of: (a) Access to drinking water for everyone; (b) Provision of sanitation for everyone […]".[241]

Against the above of language, one may feel tempted to make the case that, "States are under no obligation to give an immediate effect to [the] right [in question]."[242] In legal jargon, this would mean that the right of access to water under international law would not be of a self-executing nature. Namely, if a State party did provide appropriately everyone on its territory the right to water, it would not be, as such, necessarily in breach of an international obligation. One might derive from this statement that an individual victim of such a conduct would not be entitled to bring a case before a domestic or international competent Court. This argument should be qualified to the effect that it would hold true only to the extent that lack of access to an adequate amount of safe water would occur despite all appropriate action and efforts having been undertaken by the State in point in order to supply adequate quantity and quality of water.

Thus, in the present state of international law, the obligation for States corresponding to the human right to water is one of due diligence. This view is corroborated by the wording of the provisions in question, by legal literature[243] and by interpretative practice. When referring to due diligence obligations, even as opposed to absolute obligations, one should not lose sight of the fact that, *as such*, the obligations in point involve an articulated duty of care subject to being complied with, or breached. Hence, such obligations can be said to be immediately enforceable, in the sense that the States to which those obligations are addressed have to appropriately discharge their duty of care from the time when they enter into force for their addressees.

It may be practically and legally highly difficult, if not impossible, for the victim of a breach of a due diligence obligation of prevention – be it a State, or an individual – to prove that all the appropriate measures required by such an obligation have not been taken. Consequently, there is general agreement that in this area of law there is an inversion of the

---

241 Emphasis added.

242 M. Fitzmaurice, "*The Human Right to Water*", Fordham Environmental Law Review, 2007, pp. 537 ff., at 541 ff.

243 See S. McCaffrey, "*A Human Right to Water: Domestic and International Implications*", Georgetown International Environmental Law Review, 1992, pp. 12 ff. and the authorities quoted therein.

burden of proof on to the State whose conduct is under consideration, which has to demonstrate that all such measures have been adopted within its jurisdiction.[244]

The case may be made that under the Protocol in hand the due diligence standards aimed at ensuring adequate quantity and quality of water and sanitation, appear highly stringent and detailed. Firstly, in Art. 4, on "General Provisions", the general obligation to "take all appropriate measures to prevent, control and reduce water-related disease […]" is complemented by a detailed host of policy, legal and technical parameters articulated from paras. 2 to 9. Further parameters of this kind are to be found in Art. 5, including the obligation to follow the precautionary principle, as well as that of giving special attention to the protection of people particularly vulnerable and to disadvantaged members of the population.[245]

Furthermore, as already indicated, the Protocol provides for the compulsory establishment of "targets for the standards and levels of performance that need to be achieved or maintained for a high level of protection against water-related disease".[246] Most importantly, after setting a rather detailed host of technical parameters for the establishment of the targets in question, the Protocol considerably reduces the margins of flexibility inherent in its programmatic approach by firmly requiring a two-year deadline for the setting and publishing those targets.[247] Moreover, even where there are legitimate grounds for claiming a longer time frame, the Protocol accords flexibility, but through regulation, providing that "where a long process of implementation is foreseen for the achievement of a target, intermediate or phased targets shall be set".[248] To the same end, one should highlight the stringent obligation under the Protocol to "establish and maintain arrangements for monitoring" the high due diligence standards referred to above.[249]

Finally, one should emphasize the impact on the effectiveness of the relevant due diligence standards described above, particularly at the implementing stage, played by the obligations on transparency going throughout the text, with special regard to Article 9 on "Public Awareness, Education, Training, Research and Development and Information", and Art. 10 on "Public Information", as a precondition for public participation.

---

244 Pisillo Mazzeschi, with reference to due diligence obligations in the field of environmental protection, with special regard to the obligations of prevention of harm, stressed how "[…] the general rule on the flexibility of diligence regarding possible damage requires the State to exercise a particularly high degree of diligence in prevention. In this case, the due diligence obligation strongly tends to approach an obligation of result: that is, to create a situation of presumption unfavorable to the damaging State. In other words, the high degree of due diligence required of the State leads to an inversion of the burden of proof; that is, unless there is proof to the contrary, the damaging State is considered as having breached its own due diligence obligations" (R. Pisillo Mazzeschi, *Forms of International Responsibility for Environmental Harm,* in F. Francioni, T. Scovazzi (eds.), *International Responsibility for Environmental Harm*, London/Dordrecht/Boston, 1991, p. 35). See also L. Condorelli, "*L'imputation à l'État d'un fait internationalement illicite : solutions classiques et nouvelles tendances*", Recueil des Cours, 1984-VI, p. 165 ff., at 174 ff.

245 A report on equitable access to water and sanitation under the Protocol will be issued by UNECE at the end of 2011. It is based on a questionnaire to Member States concerning the implementation of the Protocol whenever access to drinking water and sanitation is poor.

246 Art. 6, para. 2.

247 Art. 6, para. 3.

248 Art. 6, para. 4.

249 Art. 6, para 5, lett. c and d.

CONCLUDING REMARKS

Although the Protocol on Water and Health never expressly refers to the right to drinking water and sanitation while its programmatic provisions seem not to have any direct effect on individuals, the above analysis of the Protocol has marked nonetheless a significant leap forward in the direction of the consolidation of the normative contents of the right in point and its implementation at domestic level.

Even though through a duty-oriented approach, the Protocol has contributed significantly to that end through a detailed and consistent set of obligations for States making up fairly stringent due diligence standards whose achievement is essential for the concrete attainment by individuals of the right to water and sanitation in domestic legal systems.

Indeed, the case is made that on the basis of the due diligence standards of the key obligations under the Protocol, the justiciability of the right in point may be enhanced before domestic courts – at least before those of the States Parties – as well as before international competent human rights courts. Likewise, the future practice of the Compliance Committee may contribute further to the determination and development the normative content of the right to drinking water and sanitation, and significantly to redress its violations.

Accordingly, the case can reasonably be made that in a synergic process of fruitful cross-fertilisation, both domestic and international case law, on the one hand, and the future practice of the Compliance Committee, on the other, will further promote the consolidation of the normative content of the right to drinking water and sanitation and will enhance its effective justiciability at both international and domestic levels.

It is finally noteworthy how, further to providing a sound regulatory framework, the Protocol offers an articulated institutional framework in order to assist Parties in the concrete implementation of its provisions at the national level through a formidable set of tools, from the establishment of *ad hoc* bodies, with special regard to the Compliance Committees, to guidance materials and projects on the ground.

CHAPITRE 2

LE DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT DANS LES PAYS EUROPÉENS

Autriche	Andreas Mätzler & Otto Dietrich
Belgique : Région flamande	Peter De Smedt
Belgique : Région wallonne	Francis Haumont
Danemark	Lasse Baaner, Wieke Willemijn Huizing Edinger et Helle Tegner Anker
Ecosse	Sarah Hendry
Espagne	Antonio Embid Irujo
Finlande	Antti Belinskij
France	Henri Smets
France	Frédéric Tiberghien
France	Bernard Drobenko
France	Jean-Pierre Cabouat
Irlande	Yvonne Scannell
Italie	Sabrina Urbinati
Pays-Bas	Marleen van Rijswick
Portugal	Isabel Andrade et David Alves
Roumanie	Victor Marcusohn
Russie	Alexey Makrushin
Slovénie	Catarina de Albuquerque
Suède	Lena Gipperth
Suisse	Valentine Maire

"Last July, the General Assembly recognized the right to water and sanitation. Then, in September, the Human Rights Council specified that this right is derived from the right to an adequate standard of living. These were important advances. They provide a solid legal framework for Governments and the UN system alike. The task now is to translate this commitment into specific obligations - both at international and national levels. Only then can people - and especially the poor - realize this right.

Many of your governments have already included the rights to water and sanitation in your constitutions and your domestic legislations. Those governments that have yet to do so should follow suit without delay.

We must reach all those who are denied the water and sanitation services that are necessary for their dignity and well-being. Let us be clear: a right to water and sanitation does not mean that water should be free. Rather, it means that water and sanitation services should be affordable and available for all, and that States must do everything in their power to make this happen.

SG Ban Ki Moon

UN General Assembly Plenary Meeting
on the Human Right to Water and Sanitation
27th July 2011

THE RIGHT TO WATER IN AUSTRIA

Andreas Mätzler & Otto Dietrich,
Lawyers, Vienna, Austria

Despite the fact that Austria is a country abundant with water resources, Austrian law does not contain a human right to safe drinking water and sanitation. Water supply and sanitation are considered as part of services of general interest and therefore only oblige public authorities to take responsibility and to allocate the necessary infrastructure for these services. This public responsibility is reflected in numerous laws.

Part A – INTRODUCTION

1. Basic information on water, water supply and sanitation in Austria

Water is one of the biggest and most important natural resource Austria has. Due to its geographical location, Austria profits on the one hand from a high inflow of water from the neighbouring countries and on the other hand from precipitation in the East Alps. These positive circumstances are reflected in the Austrian water balance, which takes into account the precipitation and the inflow as well as the run-off and the evaporation. According to this balance 84 billion m³/year would be available to cover the Austrian water demand. Total water consumption is presently about 2.6 billion m³/year.[250]

Contrary to the use of freshwater in other countries only 5% of the consumed freshwater in Austria is used for agriculture. The remaining 95% are consumed by industry (56%) and private households (35%).[251] About 87% of the Austrian population has access to a public water supply system. The remaining 13% take their drinking water from private wells or springs, which means they have an individual home well partly used for drinking water.[252] Even 89% of the population is connected to public sewage systems while the remaining 11% of the population dispose their waste water by local plants such as small waste water treatment plants or cesspools.[253]

2. Austria's position in the international process of recognition of the right to water and sanitation

On July 28, 2010 the United Nations' General Assembly adopted a resolution on the human right to water and sanitation[254] by which the United Nations recognizes the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights. This resolution, however, contains no compulsory rights or obligations.

---

250 Information on the Austrian water balance is published by the Austrian Federal Ministry of Agriculture, Forestry, Environment and Water Management on its homepage: http://wasser.lebensministerium.at/article/articleview/67690/1/14152/ last visited May 30, 2011.

251 *ibid*.

252 *ibid*.

253 *ibid*.

254 United Nations, Resolution of the General Assembly, A/RES/64/292, published on http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/35/PDF/N0947935.pdf?OpenElement.

The resolution was adopted by a vote of 122 countries in favour and none objecting. 41 member states including Austria abstained from voting. This does not mean that Austria is not willing to promote the full realization of the human right to safe drinking water and sanitation. According to a statement of the Permanent Mission of Austria in Geneva Austria has always been eager to highlight that it supports fully the goals set for access to safe drinking water and sustainable exploitation of water resources as well as that the right to water is an integral part of Austria's human rights policy. Therefore, the financing of concrete projects in the area of drinking water and sanitation is one of the priority areas for the Austrian Development Cooperation.[255]

There have been two reasons why Austria did not vote in favour of the resolution. On the one hand Austria seeks prior to an adoption for a clarification of the exact content and remit of the right to safe drinking water and sanitation. Especially the obligations of water-rich countries such as Austria towards water-poor countries need to be negotiated and determined according to the Austrian position.[256]

On the other hand there is an ongoing process in the United Nations' Human Rights Council ("Council") with continuing considerations on the right to safe drinking water and sanitation including an agenda and a work program.[257] In the course of the Council's process in this matter, the Council adopted various resolutions on the right to safe drinking water and sanitation, especially A/HRC/16/L.4[258], A/HRC/15/L.14[259], A/HRC/12/L.19[260] and A/HRC/RES/ 7/22[261] and agreed on the decision 2/104[262] by which it request the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights to conduct a detailed study on the scope and content of the relevant human rights obligations related to equitable access to safe drinking water and sanitation under international human rights instruments. Complying with the request of the Council the High Commissioner for Human Rights submitted the report A/HRC/6/3[263].

This process in the Council is not yet finalised. With the Council's resolution A/HRC/16/L.4 a Special Rapporteur has been installed with a mandate encompassing nine tasks.[264] Furthermore, an Independent Expert has been mandated by the Council's Resolution A/HRC/RES/7/22 with six different tasks including the advance of the work on the further clarification of the content of human rights obligations in relation to access to safe drinking water and sanitation.

Austria considers the mandate of the Independent Expert as very important for identifying the challenges and obstacles to the full realization of this human right and in recommending possible ways forward. Furthermore, Austria expects the work of the Special

---

255 Statement of the Permanent Mission of Austria in Geneva dated June 7, 2007. Published under www2.ohchr.org/english/issues/water/contributions/Austria.pdf.

256 *Müller* in derStandard, Recht auf Wasser nicht einklagbar, print version of July 29, 2010.

257 *See* United Nations, Resolution of the Human Rights Council, A/HRC/16/L.4, Art. 9; published on http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G11/119/07/PDF/G1111907.pdf?OpenElement.

258 *See* http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G11/119/07/PDF/G1111907.pdf?OpenElement.

259 *See* http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G10/163/09/PDF/G1016309.pdf?OpenElement.

260 *See* http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/LTD/G09/159/50/PDF/G09 15950.pdf?OpenElement.

261 *See* http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_22.pdf.

262 *See* http://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/HRC_decision2-104.pdf.

263 *See* http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/136/55/PDF/G0713655.pdf?OpenElement.

264 Art. 5 A/HRC/16/L.4.

Rapporteur to contribute substantially in the clarification of the exact content and remit of the right to safe drinking water and sanitation.[265]

Austria is intending to examine to await the results of this ongoing process in the Council and especially the clarification and definition of the exact content of the right to safe drinking water and sanitation in order to achieve a resolution which can be, contrary to the Resolution of the United Nations General Assembly, binding.

Partie B – SPECIFIC MATTERS

1. General

Water supply and sanitation in Austria are seen as part of services of general interest (*Daseinsvorsorge*).[266] Services of general interest are characterised by the public responsibility to allocate the infrastructure for these services. Thus, the classification of a field of law as a service of public interest requires a political decision to take responsibility for this particular area.[267]

Consequently, the Permanent Mission of Austria to the United Nations in Geneva stated that the questions arising in connection with the access to drinking water and sanitation have to be addressed by national authorities whose obligation it is to establish the necessary practical and legal framework.[268]

This does not mean that services of general interest have to be supplied by a corporation under public law. Services of general interest can also be outsourced in public private partnerships or private legal entities. Nevertheless, the Austrian Constitution contains restrictions for the outsourcing of services of general interest. According to these restrictions only individual services can be outsourced and no genuine public duty such as maintenance of the public safety.[269]

Especially services of public interest requiring a system or network such as traffic or communication but also water supply and waste water treatment are in fact subject to outsourcings.[270] Water supply, for example, is provided by more than 5 000 different water supply enterprises ranging from purely municipal services provided by municipalities to public private partnerships to complete outsourcing of services to private companies.[271] Most water supply facilities are, due to historical reasons, property of public authorities[272] and the majority of the population is supplied by water facilities run by local communities.

---

265 General Remark by the Delegation of Austria on A/HRC/16/L.4. The authors thank envoy Mr. Doujak for his helpful comments.

266 *Holoubek, Michael/Segalla, Patrick*, Daseinsvorsorge in Österreich, in: *Hrbek, Rudolf/Nettesheim, Martin*, europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge, Baden-Baden, 2002, 200.

267 *ibid.*

268 Statement of the Permanent Mission of Austria in Geneva, *supra* note 6.

269 *Holoubek/Segalla*, (*supra* note 17), 202s.

270 *Holoubek/Segalla*, (*supra* note 17), at 201.

271 Information published by the Austrian Federal Ministry of Agriculture, Forestry, Environment and Water Management at http://wasser.lebensministerium.at/article/articleview/67694/1/14152/, last visited May 30, 2011.

272 *Holoubek/Segalla*, (*supra* note 17), at 208s.

Due to the fact that water supply and sanitation are part of services of general interest there is only a public responsibility to allocate the infrastructure for these services, but there is no individual right on water or sanitation. Therefore, an Austrian citizen cannot claim a right on water supply or sanitation from the government.

The following description of the Austrian legal framework contains a short general description, a description on the competences in connection with water, water supply and sanitation and the description of the most important laws reflecting the public responsibility in these fields.

2. General information on the Austrian legal system

Austria is a federal republic comprising nine federal states (*Länder*) each with legislature and administration of its own.[273] The legislative and administrative competences are distributed by Articles 10 through 15 of the Austrian Federal Constitution (*B-VG*) between federal and provincial authorities. Although the *Länder* are empowered to enact laws in all matters which the Constitution does not expressly refer to the Federation (Article 15 para. 1 *B-VG*), the majority of legislative power is vested in the Federation.[274] In addition to the competence-rules of the Articles 10 through 15, Article 82 para. 1 *B-VG* stipulates the competence of the Federation in the field of jurisdiction. The competence to decide which competences remain with the Federation and which competences are granted to the *Länder* is vested in the Federation.[275]

The distribution of legislative power also applies to the competence to transform European Community law into Austrian domestic law. Article 23d B-VG obliges the *Länder* to take all measures necessary to implement community law. Although the legislative power of the Federation is, according to Article 24 B-VG, jointly exercised by the National Council (*Nationalrat*) and the Federal Council (*Bundesrat*), the National Council is the Federation's main legislative organ and the Federal Council has only very limited powers. In the *Länder*, the legislative power is vested in their parliaments (*Landtage*).

Concerning administration, the Austrian Federal Constitution also grants competences – besides the competences of the Federation and the *Länder* – to municipalities as local communities.[276] According to Article 116 B-VG municipalities are territorial corporate bodies entitled to self-administration while being at the same time administrative local districts. On the one hand municipalities have their own administrative competences and on the other hand administrative responsibilities assigned to them by the Federation or the *Länder*.[277] Their own scope of competences comprises all matters exclusively or mainly of concern to the municipality and suited to performance by the community within its local boundaries.[278] The assigned scope of competence comprises those matters which the

---

273 *Cf.* Austrian Federal Constitution (*B-VG*), Article 2; for a translation of the Austrian Constitution see www.ris.bka.gv.at.

274 *Dietrich, Otto/Reiterer, Markus A.* in: *Ebbesson, Jonas,* Access to Justice in Environmental Matters in the EU – *Accès à la justice en matière d'environnement dans l'EU,* The Hague, 2002, 101.

275 *Cf.* Article 10 para. 1 No 1 *B-VG*.

276 *Cf.* Articles 115 ff *B-VG*.

277 *Cf.* Article 118 para. 1 *B-VG*.

278 This general rule is stipulated by Article 118 para. 2 B-VG, while para. 3 leg cit gives examples. According to para. 3 leg cit the own scope of competences is particular granted for appointment of the municipal authorities and settlement of the internal arrangements for performance of the municipal functions, local sanitary police, local building police, local fire control and local environment planning.

municipality is responsible to exercise in accordance with Federal laws or laws of *Länder*.[279] In the own scope of competences the Federation and the *Länder* exercise their right of supervision over a municipality and in the assigned scope the local authorities act at the order and in accordance with the instructions of the Federation or *Länder*. Thus, both areas of competences are public administration, irrespectively whether exercised by sovereign administrative acts or private sector administration[280], and local authorities are bound by Federal law or laws of the *Länder*.

Decisions by administrative authorities are regularly issued in form of individual orders (*Bescheid*) or decrees (*Verordnung*). The stages of appeal against a decision of an administrative authority of the first level of jurisdiction differ by scopes of competences the administrative authority issued the decision for. Individual administrative decisions of last level of jurisdiction may be challenged under two types of proceedings before two different courts, the Administrative Court (*Verwaltungsgerichtshof - VwGH*) and the Constitutional Court (*Verfassungsgerichtshof - VfGH*).[281]

3. Competences in the field of water and sanitation

Water and sanitation can be seen under many different aspects and therefore many different statutory regimes apply or are otherwise relevant. These different aspects may fall within of the competences of the Federation or the *Länder*.[282] Provisions on water and sanitation based on the competences of the Federation or the *Länder*, can only coexist, if they are not concurrent.[283]

By trying to subsume the different aspects of water and sanitation under the competences of the Articles 10 through 15 *B-VG*, only one can be found which explicitly refers to water and sanitation. According to Article 10 para. 1 N°10 *B-VG* the Federation is competent for legislation and enforcement relating to water rights.[284] This competence include for example the right to rule on conditions of drainage[285], discharge of waste water as far as the discharge has an effect on rights of other parties[286], the possibility to stipulate a compulsory connection with the public water supply[287], the use of water, the construction, operating, reduction and closing of public water supply facilities[288] and stipulating measures to protect ground water from pollution. Because of this competence the Federation enacted Law Pertaining to Water Rights (*Wasserrechtsgesetz 1959 – WRG*)[289].

279 *Cf.* Article 118 para. 1 *B-VG*.

280 Walter/Mayer, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, 10th ed., 2007, at 372s.

281 The basic procedural rules concerning these courts are contained are contained in Articles 130 to 136 (Administrative Court) and Articles 137 to 148 (Constitutional Court) *B-VG*.

282 Reitshammer Daniela, *Kanalanschluss im Bundesländervergleich. Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der landesgesetzlichen Bestimmungen im Lichte von VfGH 12.6.2002*, G 322/01, G 360, 361/01, in: bbl 2003, 2.

283 Reitshammer, *Kanalanschluss im Bundesländervergleich, 4.*

284 *Cf.* Article 10 para. 1 no. 10 *B-VG*.

285 VwGH 23.1.1996, Zl 95/05/0012.

286 VfSlg. 4387/1963.

287 VfSlg. 4883.

288 VfSlg. 4883.

289 Law pertaining Water Rights (*Wasserrechtsgesetz 1959 – WRG*, Federal Law Gazette 1959/215 as amended by Federal Law Gazette 2011/14).

As far as sanitation concerns industrial sewage, the Federation is competent to rule on these matters (Article 10 para. 1 N°8 *B-VG*) and did so in the Austrian General Business Code (*Gewerbeordnung*). Sanitation also belongs to the Federation's competences to the extent it concerns relating matters of tenancy or condominium law, because these are civil law matters.[290] Water and sanitation may finally concern the Federation's competence in matters of health care[291], when it serves the protection of the population's health.

But many and very important aspects of water and sanitation belong to the competences of the *Länder*. For example competences in connection with building, waste and land use planning are important. Thus, the nine *Länder* are competent to enact laws on these matters on their own and each of them did in a different way.[292] Furthermore, the Federation according to Article 10 para. 2 *B-VG* may empower the *Länder* in federal laws enacted in accordance with Article 10 para. 1 no. 10 *B-VG* – the competence for legislation and execution in water rights – to enact implementing provisions in respect to individual provisions of these federal laws which must be specifically designated. Because of that Section 36 WRG empowers the *Länder* to enacted implementing provision on the compulsory connection with a public water supply network.

Regarding sanitation the *Länder* are according to the jurisdiction of the administrative and the constitutional court of Austria[293] particularly competent to stipulate the obligation to connect the sewer with the public canalisation system.

The building codes (*Bauordnung*) of all *Länder* contain provisions relating to and relevant for issues of water supply and sanitation. Furthermore, nearly all of the *Länder* enacted laws on canalisation.[294] The canalisation laws partly stipulate an obligation to connect to the canalisation system on their own and partly they concretise the building codes.

The administrative competence on water supply and sanitation is assigned to the own scope of competences of the municipalities. In all *Länder* the assignment can be based on provisions in different laws. In addition to this special legal basis it is argued that water supply and sanitation are matters, which are exclusively or preponderantly the concern of the local municipality and suited to performance by the community within its local boundaries, and therefore belong generally to the competences of the municipality.[295]

4. Federal laws

4.1. Law pertaining to water rights (Wasserrechtsgesetz 1959-WRG)

The Law pertaining Water Rights intends to protect water and particularly the continuous and secure supply of the population with clean water.[296] It contains provisions on the use of water bodies, the protection and sustainable management of waters, defence against high water and much more.

---

290 *Cf.* Article 10 para. 1 N°6 B-VG.

291 *Cf.* Article 10 para. 1 N°12 B-VG.

292 *Reitshammer*, *supra* note 34, at 3ss.

293 *Cf.* VfSlg. 12.842/1991, VwSlg. 9965 A/1979, BauSlg. 1998/38, BauSlg. 1998/248.

294 Only Salzburg has not yet enacted a general canalisation law.

295 Raschauer Bernhard, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2nd ed., Vienna, 2003, 98; Pauer Karl, *Rechtliche Grundsatzfragen zur PWC-Studie, Optimierung der kommunalen Wasserver- und Abwasserentsorgung im Rahmen einer nachhaltigen Wasserpolitik*, in: ÖGZ 11/2001, 16.

296 *Cf.* Section 30 *WRG*.

The *WRG* and also other Austrian laws do not contain a public obligation to water supply. Also a public monopoly for the supply with water is not secured by law. Nevertheless, most water supply facilities are, due to historical reasons, property of public authorities.[297] In case public water supply facilities exist Section 36 *WRG* empowers the *Länder* to stipulate a compulsory obligation to connect to the public water supply. This includes a limitation of building private water supply facilities and even the closing of private water supply facilities, if there is an endangerment of health or if the building of private water supply facilities endangers public ones in an economic way. In any case public authorities have the possibility to order measures by official notification to protect any water supply facility against pollution or impairment of its productiveness.[298]

In order to protect all bodies of water every action that may have a direct or indirect influence on the quality of water needs, according to Section 32 para. 1 *WRG*, a water quality discharge consent. In Section 32 para. 2 *WRG* actions are listed, for which consent is necessary. Among others every kind of discharging[299] or actions which can lead to pollution of groundwater by percolation[300] need such consent. If a connection with the canalisation system is existing drainages of waste water, which vary from the normal domestic sewage not only marginally, have to be notified to the operator of the canalisation system and need consent.[301] The fulfilment of this and other provisions of the *WRG* have also great importance in achieving an operating licence.

Thus, the discharge of waste water in no matter what kind without consent is not permitted. Violations of the above mentioned provisions will be sanctioned with a fine of up to € 14 530.00 or in case the fine is uncollectible four weeks imprisonment.[302]

Based on Section 55c *WRG* a regulation on the national management plan of waters has been enacted in 2009 for a period of six years. The plan is part of the transformation of the Directive 2000/60/EC on water policy.[303]

4.2. Condominium Law (Wohnungseigentumsgesetz 2002 - WEG)

The Condominium Law[304] regulates the joint ownership of real estate and the right *in rem* to use accommodations, other rooms or a parking area within buildings exclusively.[305] Previously, the law stated that condominium can only be established, if the accommodation is furnished with running water supply and a water-closet. With the amendment of the condominium law in 2002, this provision was abandoned. The *WEG* 2002 does not any more contain such a provision. Section 2 para. 2 *WEG* 2002 defines accommodations, which are suitable to establish condominium. According to this provision an accommodations needs to be a self consistent part of a building, which is differentiated by construction and which is – because of its constitution and size – adequate to satisfy the individual requirement of

297 *Holoubek/Segalla, supra* note 17, at208s.
298 *Cf.* Section 34 *WRG*.
299 *Cf.* Section 32 para. 2 lit a *WRG*.
300 *Cf.* Section 32 para. 2 lit c *WRG*.
301 *Cf.* Section 32b para. 2 *WRG*.
302 *Cf.* Section 137 para. 2 no 5 *WRG*.
303 Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy.
304 Condominium Law (Wohnungseigentumsgesetz 2002 – WEG, Federal Law Gazette 2002/70 in the version of Federal Law Gazette 2009/25).
305 *Kletecka, Andreas*, in: *Koziol, Helmut/Welser, Rudolf*, Grundriss des bürgerlichen Rechts I, 13th ed., Vienna, 2006, 301.

accommodation of a human being. Due to the amendment of the *WEG*, running water supply and a water-closet inside an accommodation is not any more a statutory requirement for the establishment of condominium. Thus, an accommodation without running water supply and a water-closet inside can, according to the *WEG* 2002, satisfy the individual requirement of accommodation of a human being and condominium can be established.[306]

The reason given in the explanatory notes to the government bill of the *WEG 2002* for the deletion of the requirement of running water supply and a water-closet is that actually such accommodations exist and someone who is in the situation to afford only such an accommodation is better protected if a condominium can be established. Example given by the legislative material is that buyer can get bank credit to upgrade the accommodation easier by providing a surety by means of a mortgage, which is only possible if the condominium is registered in land register.[307]

4.3. Tenancy Law (Mietrechtsgesetz – MRG)

The tenancy law[308] is also part of the civil law. Because the Austrian General Civil Code[309] provides tenancy law only in a very general way, the *MRG* aims for a better protection of the tenant and is the most important law for matters of tenancy.[310] The *MRG* regulates the rent of accommodations, part of accommodations and every kind of business rooms.[311] In Section 1 para. 2 *MRG* exceptions from the scope are stipulated.

Section 15a para. 1 *MRG* defines accommodations without running water supply or a water-closet inside as well as accommodation where either the running water supply or the water-closet cannot be used as "category D" accommodation (*Substandardwohnung, i.e.* apartment below standard). D is the lowest of four categories. There is no prohibition to rent a category D accommodation, but the rental fee, which can be claimed for such an accommodation, is limited by law and is much lower than the rent which can be claimed for the higher categories.[312]

Part of a tenancy agreement of a category D accommodation is the possibility to use a water closet outside the accommodation but within the same building. If the use of this water closet is impaired in whatever way the tenant is entitled to assure his rights according to the tenancy agreement by means of civil procedure law. The installation of running water supply or a water-closet inside an accommodation belongs to the valuable improvements as stipulated in Section 4 *MRG*. The consequence is that the lesser has to accomplish these improvements if possible.[313] Generally, valuable improvements inside an accommodation

---

306 *Cf. Illedits, Alexander*, Das Wohnungseigentum, 3th ed., Vienna 2006, 2; *Palten Guntolf*, Wohnungseigentumsrecht, 3th ed., Vienna, 2003, 6.

307 Attachment to the stenographic protocol of the National Council N°(*BglNr*) 989, legislation period XXI.

308 Tenancy Law (*Mietrechtsgesetz – MRG*, Federal Law Gazette 1981/520 in the version of Federal Law Gazette 2009/30).

309 Austrian Civil Code (*Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch – ABGB*, Collection of Judiciary Laws 1811/946 in as amended by Federal Law Gazette 2009/52)

310 *Schauer, Martin*, in: *Koziol, Helmut/Welser, Rudolf*, Grundriss des bürgerlichen Rechts II, 13th ed., Vienna, 2006, 217s.

311 *Cf.* Section 1 para. 1 *MRG*.

312 *Cf.* Section 15a para. 3 *MRG*.

313 If it is possible is particularly depending on the costs and on the available money. *Cf.* Section 4 para. 3 *MRG*.

require the consent of the tenant.[314] But according to Section 30 para. 2 N°16 *MRG*, the non-acceptance of an installation of running water supply or a water-closet inside an accommodation by the tenant can be a good cause for the termination of the tenancy agreement, if the tenant is also not willing to accomplish these improvement by himself. If in such case the tenancy agreement is terminated, the tenant is required to get an alternative accommodation.

If the tenancy agreement of a category D accommodation ends for whatever reason, the lesser is under certain circumstances obliged, to improve the standard of the apartment by installation of running water supply or a water closet; otherwise a category D accommodation cannot be rented out again.[315]

Finally the tenant can install running water supply or a water-closet by himself. He has to notify to the lesser of his plan to do so. Because such an installation is considered as a modification, which is routine and which serves important interests of the tenant,[316] the lesser cannot refuse consent if – generally spoken – the installation is done properly.[317]

The installation of running water supply and water-closets are a significant improvement. According to Section 10 *MRG* a tenant, who has installed running water supply and water-closets in the last twenty years before the end of tenant agreement, can demand compensations for the expenditures. The amount of the compensation is calculated by the expenditures the tenant had for the installation minus a depreciation of 1/20 every year since the installation.[318]

4.4 The Austrian General Business Code (Gewerbeordnung 1994 - GewO)

The Austrian General Business Code[319] contains provisions on the start-up and the operation of businesses. This includes also provisions on licensing facility sites (operating licence).[320] In Section 74 para. 2 N°5 *GewO* is stated that if a facility site may have a negative impact on the quality of whatever kind of water, it can only be built and run with an operating licence.[321] The operating licence has to be granted if the negative impact is reduced to a reasonable level. To secure the limitation of negative impacts to reasonable level the authority can define special requirements which have to be fulfilled in order to grant an operating licence.[322] The requirements for all facility sites listed in Annex 3 of the *GewO* (*IPPC-Betriebsanlagen*) are stricter.[323] By applying for an operation licence for any facility, water quality discharge consent, as described above, is required.[324]

---

314 *Cf.* Section 4 para. 4 *MRG*.
315 *Cf.* Section 5 *MRG*.
316 *Cf.* Section 9 para. 2 *MRG*.
317 *Cf.* Section 9 para. 1 *MRG*.
318 *Cf.* Section 10 *MRG*.
319 Austrian General Business Code (*Gewerbeordnung 1994 – GewO*, Federal Law Gazette 1994/194 as amended by Federal Law Gazette 2008/68).
320 The material requirements are stipulated in Sections 74-84 *GewO* and for the procedural law see Sections 353-359c *GewO*.
321 This is important if the negative impact isn't subject to water quality discharge consent under the *WRG*.
322 *Cf.* Section 77 para. 1 *GewO*.
323 *Cf.* Section 77a *GewO*.
324 *Cf.* Section 356b *GewO*.

The list of regulated businesses in Section 94 *GewO* includes the hotel and restaurant industry.[325] According to Section 111 para. 1 *GewO* a business licence is required to run a hotel or a restaurant. In para. 2 leg cit exceptions from this requirement are provided for. Most important, no business licence is required if no more than 10 beds are available for guests or if only simple meals and closed bottles are served and not more than 8 places are existing, where guests can eat or drink.[326] The provincial governor is authorised to enact if necessary detailed provisions in form of a regulation.[327] Some did so, for example the mayor of Vienna, who enacted the Regulation pertaining the Construction, Furnishing and Operating Management of Hotel and Restaurant Industry in Vienna[328]. According to this regulation a hotel or restaurant requires a special number of water closets depending on the size.[329]

4.5. Other federal laws

Provisions on water supply and sanitation can also be found in other Federal laws, which primarily aim to protect employees, by stipulating the requirement for working places.

Depending on the type of employee the Law to Protect the Employees of the Federation (*Bundes-Bedienstetenschutzgesetz – B-BSG*)[330], the Law on Agricultural Labour (*Landarbeitsgesetz 1984 – LAG*)[331] and generally the Employees Protection Law (*ArbeitnehmerInnenschutzgesetz – AschG*)[332] stipulate requirements for furnishing working places with washing facilities in sufficient quantity including running, if possible warm water, depending from the number of employees.

The federal minister for employment is empowered to specify the provisions of the *ASchG* with regulations[333], what he did by enacting the Regulation on Working Places (*Bundes Arbeitsstättenverordnung – B-AStV*)[334].

5. Law of the Länder

In the following only the law of federal state of Vienna is described, similar regulations exist for the other *Länder*.

5.1. Law pertaining to water supply of Vienna (Wasserversorgungsgesetz – WVG)

In fulfilment of its public responsibility to establish the necessary legal framework for water supply the federal state of Vienna enacted the *WVG*. [335] Subject to the *WVG* are the

---

325 *Cf.* Section 94 no 26 *GewO*.

326 *Cf.* Section 111 para. 2 no 3 and 4 *GewO*.

327 *Cf.* Section 111 para. 2 no 3 and 4 *GewO*.

328 Regulation Pertaining the Construction, Furnishing and Operating Management of Hotel and Restaurant Industry in Vienna (*Verordnung des Landeshauptmanns von Wien über die Errichtung, Ausstattung und Betriebsführung der Gastgewerbebetriebe in Wien – Wiener Mindestausstattungsverordnung 1996*, Law Gazette of the Federal State of Vienna 1996/25).

329 Section 2 para. 1 *Wiener Mindestausstattungsverordnung*.

330 Law to Protect the Employees of the Federation (*Bundes-Bedienstetenschutzgesetz – B-BSG*, Federal Law Gazette 1999/70 as amended by Federal Law Gazette 2007/53).

331 Law on Agricultural Labour (*Landarbeitsgesetz 1984 – LAG*, Federal Law Gazette 1984/287 as amended by Federal Law Gazette 2009/12).

332 Employees Protection Law (*ArbeitnehmerInnenschutzgesetz – AschG*, Federal Law Gazette 1994/450 as amended by Federal Law Gazette 2001/159).

333 *Cf.* Section 32 *ASchG*.

334 Regulation on Working Places (*Arbeitsstättenverordnung*, Federal Law Gazette 1998/368).

connection with Vienna's public water supply network and the supply with water outside of this network. Under which circumstances there is an obligation to connect with the public water supply network, is stipulated in the Building Code of Vienna.[336]

According to Section 3 *WVG* everybody who is connected to the public water supply network has the right to be supplied with safe and clean water. Nevertheless the community can – according to Section 17 para. 3 *WVG* – cancel the water supply without any warning in case of two weeks delay of the water recipient in paying his water bill. A new water recipient is liable for the outstanding payments of the old water recipient. Other federal states consider the non-payment of water bills as evasion of duties but do not reduce or cancel the water supply.[337]

Furthermore, the community can cancel the water supply, if the technical installation for the connection with the public water supply network does not comply with the provisions of the *WVG*. The *WVG* contains a number of very detailed provisions on the technical installation for the connection with the public water supply network including for example the position of the water flow meter and its technical details.

The cancellation of the water supply is in every case stipulated with order issued by the community.

The water recipient has according to Section 6a *WVG* to pay a fee for the first-time connection or in case of an enlargement of his connection. The fee depends on the size of the connection. For the supply with water the water recipient has according to Section 20a *WVG* to pay two fees. On the one hand he has to pay a fixed annual fee for maintenance of the water flow meter by which the water recipient's consumption is measured. On the other hand he has to pay a fee for the consumed water that depends on the amount of consumed water.

5.2. Building Code of Vienna (Wiener Bauordnung – BO für Wien)

The Building Code of Vienna[338] applies to the construction of buildings in Vienna. It contains, *inter alia*, provisions pertaining urban planning (part 1, Sections 1 to 12 *BO*), formal requirements of a building project (part 7, Sections 60 to 74 *BO*) technical construction (part 9, Sections 87 to 121 *BO*) and construction, use and preservation of buildings (part 10, Sections 123 to 129b *BO*).

The most important formal requirement of a building project is the building licence.[339] To achieve a building licence it has to be proven that all requirements provided for in the *BO* are obtained. For the violation of the *BO* or pertaining regulations different sanctioned are stipulated in Section 135 *BO*. For the violation of a simple provision of the *BO* or pertaining regulation Section 135 para. 1 *BO* stipulates a fine of up to € 21 000 – or in case the fine is uncollectible four weeks imprisonment.

---

335 Law Pertaining to Water Supply of Vienna (*Wasserversorgungsgesetz – WVG*, Law Gazette of the Federal State of Vienna 1960/10 as amended by Law Gazette of the Federal State of Vienna 2009/58).

336 *Cf.* Section 2 *WVG*. For the Building Code of Vienna see *infra* B.V.2.

337 *Cf.* for example Section 7 of the Law Pertaining Levy of Duties for Water Supply by Communities of the Federal State *Burgenland*.

338 Building Code of Vienna (*Wiener Bauordnung – BO für Wien*, Law Gazette of the Federal State of Vienna 1996/129 as amended by Law Gazette of the Federal State of Vienna 2008/94).

Part 9 of the *BO*, which contains provisions on technical construction of a building, stipulates general technical requirements for buildings. These requirements include in chapter 4 (Sections 97-108 *BO*) hygienic, health and environmental protection, which contains provisions on water supply and sanitation. According to Section 98 *BO* buildings with habitable rooms need to have sanitation facilities such as water closets and water supply in sufficient quantity. These facilities have to come up with hygienic requirements having regard to the size and the purpose of use of a building. Buildings, which do not have habitable rooms, need also to meet these requirements, if they are purposed for the assembly of a large number of people. Buildings without residential purposes such as schools, theatres, museums, rail way stations and other public buildings need to have water closets separa.ted by gender in sufficient quantity, evaluated by their purpose of use. Thus, new buildings can only be constructed, if these minimum requirements regarding sanitation are fulfilled.

According to Section 99 *BO* buildings have to be provided with facilities to collect and discharge waist and rainwater. These facilities have to be constructed in a way that the collection and the discharge are hygienically correct, unobjectionable under aspects of health and without any damage.

If the edge of a building is less than 30 meters away from the public water supply network, the connection with the public water supply system is according to Section 104 para. 4 *BO* compulsory. The compulsory obligation to connect to the public water supply network – if existing – even in case a private water supply has been build has its constitutional justification in Section 36 *WRG*[340]. For buildings that cannot be connected to the public water supply network principally no building licence is issued. Only if the builder applies for an exceptional permission proving that there is no endangerment of the supply with safe and clean water by submitting a confirmation of an authorised institute which is not older than 3 months and complying with the other requirements of Section 19 para. 2 *BO* an exemption from the prohibition on building has to be granted.

5.3. Law Pertaining to Canalisation Systems and Confluence Fee of Vienna (Wiener Kanalanlagen und Einmündungsgebührengesetz – KanalG)[341]

Because waste water treatment is qualified as a service of general interest the city of Vienna as well as other *Länder* and municipalities took the responsibility to construct, enlarge and run the public canalisation system. This is also stated in Section 5 para. 1 *KanalG*.

According to Section 2 *KanalG* buildings on building grounds or on units of projects need to be connected to the public canalisation system underneath the level of the public thoroughfare and have to discharge their waste water into the canalisation system, if the distance between the building ground or the units of project is not more than 30 meters from the public canalisation network. If no public canalisation network exists within 30 meters, the owner is according to the *BO* and to the *WRG* obliged to install facilities for individual waste water collection and treatment, for example a cesspool. In case of urban development and enlargement of the canalisation system owners, who already installed a facilities for

---

339 According to Section 60 *BO* the constructions of most buildings require a building licence. For the building projects listed in Section 62 *BO* only a notification of the project is required and the projects listed in Section 62a BO neither need a licence nor need to be notified.

340 *Cf. supra* B.IV.1.

341 Law Pertaining to Canalisation Systems and Confluence Fee of Vienna (*Wiener Kanalanlagen und Einmündungsgebührengesetz – KanalG*, Law Gazette of the Federal State of Vienna 1955/22 as amended by Law Gazette of the Federal State of Vienna 2008/39).

individual waste water collection and treatment, are obliged to connect to the new canalisation. According to para. 3 leg cit an owner can apply for an exception from the obligation to connect, if public interests are not impaired. An application for an exception has to be allowed, if the exceptions seems to be appropriate regarding the interest of a duly operating canalisation system or if the waste water is used for fertilisation and public interests, particularly regarding health and the physical safety of persons, do not prevail.

The Constitutional Court did acknowledge an obligation to connect even when a facility for individual collection and treatment of waste water has been installed[342]. The Constitutional Court stated, that an obligation to connect with the canalisation system is despite of the intrusion of the right on property not an infringement of the constitution, because it serves hygienic proper discharge of waste water, the protection of ground water and other kinds of water as well as a profitable operating of the public canalisation system. But, according to the Constitutional Court, possibilities to obtain exceptions have to be provided. Due to the importance of the mentioned public interests the requirements to achieve an exception can be very strict.

According to Section 7 *KanalG* a fee has to be paid for the first-time connection or in case of a later change. Principally, the payment of the fee is a requirement to achieve a building licence.[343] The amount of the fee is issued in an official notification *in rem*, which means the obligation to pay the fee is linked with the building ground or units of project even if they are sold.[344] The respective owner or the person who applies for the building licence is liable to pay the fees.[345] The economic reasonableness of the fee is no criteria[346] but in case of an undue hardship a reduction of the fee can be applied for.

According to Sections 11ss of the Law Pertaining to Clearance and Fees for Canalisation in Vienna[347], a fee has to be paid which depends on the quantity of waste water. The owner or the recipient is liable for the fees.[348]

Finally, for the supply with water and the discharge of water waste water an annual fee has to be paid according to the Law on Fees for Usage (*Gebrauchsabgabegesetz 1966*)[349].

CONCLUSIONS

Water is one of the biggest and most important resources in Austria. Nevertheless, Austrian law does not contain a human right to safe drinking water and sanitation. Therefore a single citizen has no individual right on safe drinking water or sanitation that he or she could enforce against the government.

342 Decision of the Constitutional Court (VfSlg 16.534).

343 *Cf.* Section 12 para. 2 *KanalG*.

344 *Cf.* Section 12 para. 2 *KanalG*.

345 *Cf.* Section 11 *KanalG*.

346 Decision of the Administrative Court (VwGH 2003/05/0197).

347 Law Pertaining to Clearance and Fee for Canalisation (*Wiener Kanalräumungs- und Kanalgebührengesetz – KKG*, Law Gazette of the Federal State of Vienna 1978/02 as amended by Law Gazette of the Federal State of Vienna 2007/33).

348 *Cf.* Section 14 *KKG*.

349 Law on Lees for Usage (*Gebrauchsabgabegesetz 1966*, Law Gazette of the Federal State of Vienna 1966/20 as amended by Law Gazette of the Federal State of Vienna 2003/42).

Whether safe drinking water and sanitation should be a human right or not, is not even subject to a legal discussion in Austria. The official position of the Republic of Austria reflects the opinion that the right to safe drinking water and sanitation is a problem of developing countries but not of Austria and therefore the problem should be mainly addressed by the Austrian Development Cooperation. Considering Austria's special situation as a country with plenty of water, this approach seems to be a reasonable policy. It should, however, not get in the way ensuring that nobody can be deprived of access to safe water supply, whether or not water supply is organized by the authorities or by private entrepreneurs.

Due to the fact that water supply and sanitation are part of services of general interest there is only a public responsibility to allocate the infrastructure for these services. This public responsibility is reflected in numerous laws which concern very different aspects of water and sanitation and which deal with the arising questions very differently.

In order to run the infrastructures for water supply and sanitation without a loss and to achieve a high standard regarding hygienic and health protection the public authorities stipulated obligations to connect with the public water supply system and with the public sewage system.

Public opinion in Austria generally recognizes that safe water supply and environmental sanitation are crucial for protecting the environment and improving health. But because Austria has plenty of fresh water the awareness to this subject has to be increased before the commitment to a right to water can have more support in Austria.

One aspect in this context is easily forgotten. While Austria has plenty of water the consumption of water with respect to goods imported to Austria is not generally known. The production of one pack of cigarettes requires approximately 3 200 l of water, approximately 20 000 l of water for the production of on kilo of cotton. The issue of the right to water has to be considered in a broader context. Awareness has to be raised with respect to water-use efficiency, in particular where it concerns the use of water in regions of the world with widespread scarcity and aggravated pollution of freshwater.

RIGHT TO WATER IN THE FLEMISH REGION

Peter De Smedt
Center for Environmental Law, Ghent University, Belgium

Part A – RIGHT TO WATER AS A PUBLIC GOOD AND A HUMAN RIGHT

Water is essential for life. Everyone needs water to drink, to cook and for hygienic purposes. A decent existence is impossible without access to water of good quality and in sufficient quantity. Many people emphasize the public nature of water. The public nature of water is also emphasized in the European Water Framework Directive (2000/60/EC), in which the EU has established a community framework for the protection and management of water:

> *"(1) Water is not a commercial product like any other but, rather, a heritage which must be protected, defended and treated as such.*
>
> *(15) The supply of water is a service of general interest as defined in the Commission communication on services of general interest in Europe*".[350]

At an international level, the right to water is mentioned in the provisions of a number of thematic human rights conventions[351], such as the United Nations (UN) Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women and the UN Convention on the Rights of the Child, but it is not mentioned in any human rights convention as a general, independent right.[352]

An important statement is the General Comment N°15 by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, which enforces the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR). It declares that the right to water is contained in Article 11 (the right to an adequate standard of living) and Article 12 (the right to health) of the Covenant. The Committee states that the right to water is necessary to enjoy adequate living conditions; it is a prerequisite for the realisation of other human rights.[353]

Various countries have now included the right to water in their Constitution. This is not yet the case in Belgium. A proposition of resolution to that effect was approved by the plenary assembly of the Belgian Chamber of Representatives in 2005. The Chamber of Representatives was asked: *"to confirm that access to safe water in sufficient quantities and of adequate quality is a basic human right and to take the first step towards explicitly including this right in the Belgian Constitution; also to append this right to relevant international treaties and, moreover, to maintain that governments at all levels are obliged to*

---

350 Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, *Official Journal* (OJ L 327), 22 December 2000.

351 See J. Scanlon, A. Cassar and N. Nema (2004), *Water as a Human Right ?*, IUCN Environmental Law Programme, Environmental Policy and Law Paper N°51, 53 pages.

352 K. Brölman (2008), "*Mensenrecht op water biedt bescherming tegen waterafsluiting*", *Nederlands Juristenblad*, Issue 41, pp. 2583-2586.

353 United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2002). *General Comment N°15, The right to water (Arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/C.12/2002/11).

ensure this basic right."[354] However, in its advice of 24 February 2006, the Belgian Federal Council for Sustainable Development stated that there is no reason to supplement the Constitution with the right to water, as this basic right is already included in Article 23, 2° of the Belgian Constitution (the right to health protection) and Article 23, 4° of the Constitution (the right to a healthy environment).[355]

The various aspects of the right to water will be discussed below. The consumer and the drinking water suppliers, price policy and the approach to the payment of the water bill will be dealt with. This contribution looks at these aspects exclusively from the point of view of the Flemish regulations. Belgium is a federal state and water policy basically pertains to the competence of the regions, notably the Flemish Region, the Walloon Region and the Brussels-Capital Region. The only part the federal government still plays relates to price policy.

Part B – THE RIGHT TO WATER IN THE FLEMISH REGULATIONS

1. Organisation of the water industry in Belgium

The Belgian municipalities have been responsible for ensuring their inhabitants have access to drinking water since 1836. Since 1907, a law on intermunicipal utility companies has encouraged municipalities to collaborate on this matter. It was already mentioned at the time that the distribution of drinking water is in the public interest. The current drinking water suppliers originate from this system. Most drinking water suppliers have formed intermunicipal companies (one company for several municipalities) or regional companies. However, consumers are unable to choose their drinking water supplier. The provider is fixed for each area or municipality. At present there are about 12 drinking water suppliers in the Flemish Region.[356] These companies differ a great deal in terms of geographical scope, number of customers and prices.

In 1980, water policy was largely regionalised.[357] However, the federal Minister of Economy still needs to approve the prices proposed by the drinking water suppliers.

The European Union has played an important regulatory part in the legislation of the various member states for several decades. By means of the aforesaid European Water Framework Directive (2000/60/EC), the EU establishes a framework for Community water policy. The directive requires pursuing a water price policy in line with the "polluter-pays" principle, so that consumers use water more rationally.[358] However, this principle does not prevent member states from pursuing a social water price policy.

354 Voorstel van resolutie. Toegang tot water voor iedereen (Proposal for resolution. Access to water for all), *Parliamentary Acts*, Chamber of Deputies, (2005). DOC 51 1666/003, 14 April 2005.

355 www.fdro.be/nl/pubnl/adviezen/2006a04n.pdf.

356 www.waternet.be/nederlands/vlaanderen/drinkwatermaatschappijen.htm.

357 J. Vande Lanotte, G. Goedertier (2007), *Overzicht Publiek Recht*, Brugge, die Keure, 1060-1061.

358 See Article 9 Water Framework Directive ("cost recovery principle"); H. UNNERSTALL, The Principle of Full Cost Recovery in the EU-Water Framework Directive — Genesis and Content', *Journal Environmental Law* (2007), 29-42.

2. Direction of the drinking water suppliers

2.1. Intermediary body

As mentioned above, there are different drinking water suppliers, and consumers are unable to choose their drinking water supplier. The different authorities (european, national, regional) offer a legal framework within which drinking water suppliers have a fairly high degree of autonomy. The way in which services are provided to the customer is to a large extent determined autonomously by the drinking water supplier concerned. Contrary to other public services, such as the postal and transport sectors, the water sector does not have its own ombudsman service. The Flemish Ombudsman Service (*Vlaamse Ombudsdienst*) currently has the authority to investigate complaints relating to the collection of supramunicipal and possible municipal sanitation contributions for water treatment and sewerage, disconnection of the water supply and the assignment of a legal volume of free water. The annual reports of the Flemish Ombudsman Service show that complaints are regularly formulated with regard to high bills, disconnection of the water supply or threats to do so.[359]

The *Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening* (VMW) Company is the only drinking water supplier that is covered by both the Flemish Complaints Decree[360] and the Flemish Ombudsman Decree[361]. The other elevent suppliers are not covered by the Complaints Decree and therefore do not report to the Flemish Ombudsman Service. However, the Flemish Ombudsman Service is authorised to deal with complaints which are directly connected with the way in which these companies handle assignments within the scope of the Flemish regulations, such as the Water Sales Regulations. A complaints management system supervised by the Flemish Environment Agency (*Vlaamse Milieumaatschappij* – VMM) has now also been introduced for the other eleven drinking water suppliers by means of the new Water Sales Regulation of mid-2011.[362]

2.2. Regulatory authority

Flemish legislation provides for a regulatory authority[363] by analogy with the electricity industry. The regulatory authority is a public interest body whose task is to inventory, evaluate, advise and report on all matters relating to water intended for human consumption, including the drinking water suppliers' water price policies (e.g. with regard to social price reductions for socially vulnerable groups), their public service obligations, the water sales regulations and the promotion of sustainable water use (*see infra*). In view of its specific task, the regulatory authority plays a crucial part in the fulfillment of the right to water.

---

359 www.vlaamseombudsdienst.be/; also see Flemish Ombudsman Service. 2010 Annual Report, *Fl. Parl.* (2010-2011), N° 41/1.

360 *Decree of the Flemish Parliament of 1 June 2001 providing for a right of complaint against administrative authorities*, Belgian Official Journal, 17 July 2001.

361 Decree of 7 July 1998 establishing the Flemish Ombudsman Service, Belgian Official Journal, 25 August 1998.

362 *Flemish government order of 8 April 2011 establishing the rights and duties of operators of a public water distribution network and their customers relating to the supply of water intended for human consumption, the implementation of the sanitation obligation and the general water sales regulations*, Belgian Official Journal, 10 June 2011.

363 Decree of the Flemish Parliament of 24 May 2002 on water intended for human use, Belgian Official Journal, 23 July 2002.

3. Water price policy

3.1. General framework

The different Belgian regions have adapted their legislation to the European regulations. After all, the European Water Framework Directive requires the pursuit of a price policy in line with the "polluter-pays" principle within the scope of rational water use. The member states need to ensure that the water price policy includes adequate incentives for consumers to use water supplies efficiently and that all water consumers make a reasonable contribution to the recovery of the costs. However, member states may take into consideration the social, ecological and economic effects when recovering the costs as well as the geographical and climatic conditions of the region concerned.

The view of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights on privatisation of water services also has consequences for price policy. Its doctrine reads as follows: *"From the right to water follows the duty of States to ensure access to water, in any case the minimum amount a person needs every day. This does not mean that governments should supply water free of charge, but rather that the extent to which the costs can be charged to consumers depends on their financial resources."*[364]

Yet precisely because the increased costs of water treatment and sanitation are charged, there is a clear rise in the price of tap water.[365] However, there are considerable price differences between the various Regions, while social measures differ a great deal as well.

3.2. Water price policy in the Flemish Region

3.2.1. The integral water invoice and social measures

The integral water invoice brings together the different costs in the Flemish Region: the price of tap water (which varies depending on the drinking water supplier and the area), a supramunicipal sanitation contribution (determined by the Flemish government) and a municipal sanitation contribution (determined by the municipality, but not exceeding 1.4 times the rate of the supramunicipal contribution).

The social measures developed to lower the price of water for the population in general and for people in socially vulnerable positions in particular, are aimed at the three components of the integral water invoice:

1) 15m³ of drinking water are supplied free of charge per resident household member.[366] However, it should be pointed out that this only concerns the supply cost; the

364 K. Brölman (2008), o.c., 2584.

365 www.armoedebestrijding.be/publications/verslag5/rap5_Water_NL.pdf.

366 The Constitutional Court decided that a regulation which is motivated by the concern to ensure the right to a minimum drinking water supply to each person on the one hand, and aims at stimulating rational water use and limiting the amount of waste water on the other, and which obliges the public water service providers to supply a minimum amount of drinking water per person to household subscribers free of charge, yet does not prevent the resulting loss in revenue from being compensated by an increase of the price of the supplied amount of drinking water in excess of said minimum amount, cannot in any respect be considered an expropriation in the sense of Art. 16 of the Constitution or a deprivation of possessions in the sense of Art. 1 of Protocol I to the ECHR. Consequently, there is no discriminatory infringement of the stipulations at the expense of a specific category of people (Constitutional Court, N°36/98, 1 April 1998).

sanitation contributions over this amount still need to be paid. One may wonder whether a free amount of water per domiciled person is the best social construction. After all, this gives a financial benefit to all families, without distinction as to their income.

2) Persons entitled to (a) the guaranteed income for the elderly or income guarantee for the elderly, (b) the guaranteed minimum income benefit, (c) the benefit or income guarantee for people with disabilities, or (d) the integration benefit for people with disabilities is exempted from the supramunicipal sanitation contribution for social reasons.

3) Municipalities may decide not to charge the municipal sanitation contribution or only charge it in part to their inhabitants (but this is becoming less and less frequent) or to exempt certain groups. However, this differs in practice depending on the municipality.

Finally, the Drinking Water Decree also stipulates that drinking water suppliers can be obliged to '*take measures of a social nature*' within the scope of public service obligations. However, this stipulation has not been made concrete yet.

3.2.2. Payment in arrears

Disconnection is only possible in the Flemish Region through an intervention by the local advisory committee (LAC)[367]. A councillor from the OCMW (Public Centre for Social Welfare), OCMW welfare officers and representatives from the public utilities have a seat on this committee. Disconnection is only allowed in the following cases:

a) in the event of immediate danger to the health of the consumer or to public health and the safety of the drinking water supply, whether the quality requirements are met or not, as long as the situation continues. Disconnection takes place immediately;

b) in the event of proved fraud by the customer upon advice by the municipality's local advisory committee;

c) in the event of manifest unwillingness of the customer, upon advice by the municipality's local advisory committee. According to the water sector, disconnections only take place in case of 'manifest unwillingness' of the households concerned.

These limitations solely apply to household customers and to the water supply at their main residence, they are not applicable to second residences.

[367] Decree of 20 December 1996 regulating the right to a minimum supply of electricity, gas and water, Belgian Official Journal, 8 February 1997.

Part C – CONCLUDING OBSERVATIONS

Although the right to water did not receive the status of a basic right, it is part of the pursuit of a decent existence as incorporated in Article 23 of the Constitution. In the Flemish Region, this right is primarily implemented by means of the water price policy, in addition to which numerous social and ecological corrections are applied. In case of non-payment, social protection mechanisms are also put into action.

All this did not prevent a large number of people from experiencing difficulties when paying their water bill and a great deal of debt files from resulting in disconnection. Incidentally, those vulnerable groups often do not have adequate access to water saving measures such as rainwater tanks.

Compared to the energy issue, fairly little attention is paid to the right to water. And when it is discussed, this mostly seems to be from an ecological point of view. The social aspect has barely been discussed over the last few years. For that reason, the right to water deserves to receive increased attention in the Flemish Region within the scope of a sustainability policy. Article 7bis of the Constitution, which embeds the policy objective of sustainable development in the Constitution[368], and Article 23 of the Constitution, which confirms the right to a decent existence, formulate an urgent task for the government in this respect.

[368] De Smedt, P.(2010), 'Duurzame ontwikkeling als beleidsdoelstelling verankerd in de Grondwet. Op zoek naar de maakbare samenleving?', in X., Liber amicorum Hubert Bocken. Dare la luce, Brugge, die Keure, 301-332.

LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE S'EST DOTEE D'UNE LOI INSTAURANT LE DROIT A L'EAU

En 2006, la Région de Bruxelles-Capitale a adopté une loi (ordonnance du 20 octobre) établissant un cadre pour la politique de l'eau dans laquelle elle met en œuvre la directive cadre sur l'eau et y ajoute plusieurs dispositions pour mettre en œuvre le droit à l'eau[369].

La loi bruxelloise instaure un droit individuel à l'eau (Art. 2), établit les principes à respecter par les distributeurs et fixe les détails d'un mécanisme de solidarité aux plans interne et international. La tarification est progressive par personne. La contribution actuelle de solidarité est de 0.01 €/m^3 et pourrait passer à 0.03 €/m^3. 600 000 € ont été collectés en 2006 et redistribués par les centres d'action sociale (CPAS). La quantité d'eau aidée correspond à une consommation pour les besoins essentiels de 80 l/j/personne. La coupure d'eau d'un usager domestique ayant des impayés est soumise à une procédure complexe impliquant de passer devant le juge (Ordonnance bruxelloise du 8 septembre 1994). Il en est de même pour la fourniture d'eau aux hôpitaux, écoles et crèches. De fait les coupures sont très rares à Bruxelles.

Extraits de l'Ordonnance du 20 octobre 2006

Art. 2. L'eau fait partie du patrimoine commun de l'humanité et de la Région de Bruxelles-Capitale.

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.

Art. 3. La présente ordonnance vise à définir un cadre pour la politique intégrée de l'eau en Région de Bruxelles-Capitale, dont les objectifs sont les suivants :

> 7° protéger la santé publique contre la pollution de l'eau destinée à la consommation humaine en garantissant sa qualité et sa fourniture à des conditions raisonnables;

Art. 6. Les personnes morales, dont la Région de Bruxelles-Capitale représentée par son Gouvernement, et les organismes qui exercent des compétences en exécution des missions dans la gestion du cycle de l'eau sont tenus de respecter les principes suivants :

> 5° le principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources associées aux dégradations et aux incidences négatives sur le milieu aquatique, et en tenant compte des prévisions à long terme en matière d'offre et de demande d'eau dans le district hydrographique ;

369 L'Ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise « s'applique au service public de distribution d'eau potable en Région bruxelloise. Elle garantit à toute personne résidant dans un immeuble à usage d'habitation pour lequel un raccordement ou un abonnement a été réalisé, le droit à la distribution d'eau potable pour sa consommation domestique ». (Art. 2).

7° le principe de participation, défini comme le droit de participation utile et efficace des citoyens à l'établissement, à l'exécution, au suivi et à l'évaluation de la politique intégrée de l'eau ;

8° le droit d'accès à l'information relative à l'environnement détenue par les autorités publiques, pour toute personne physique ou morale, sans que celle-ci soit obligée de faire valoir un intérêt ;

10° le principe de continuité qui signifie que le fournisseur du service d'intérêt général est tenu de veiller à ce que celui-ci soit fourni sans interruption et de garantir la sécurité d'approvisionnement ;

11° le principe de qualité du service, défini comme la garantie de niveaux élevés de protection de la santé et de la sécurité par l'imposition de normes de qualité et un contrôle des performances des opérateurs ;

12° le principe d'accessibilité tarifaire qui prescrit qu'un service d'intérêt général doit être offert à un prix abordable pour être accessible à tous ;

13° le principe de protection des utilisateurs et des consommateurs qui implique la transparence, notamment sur les tarifs, les clauses contractuelles, le choix et le financement des fournisseurs, l'existence d'organes de réglementation et de voies de recours, une représentation et une participation active des consommateurs et des utilisateurs à la définition et à l'évaluation des services ;

Art. 38. § 1er. Le Gouvernement se dote des outils nécessaires pour déterminer le coût-vérité de l'eau, c'est-à-dire la totalité des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau en vue de permettre la prise en compte du principe de récupération des coûts.

§ 3. Les critères et principes de tarification applicables à la distribution d'eau destinée à la consommation humaine comprennent au moins les éléments suivants :

– la structure du prix de l'eau doit garantir l'accès de tous à l'eau nécessaire à la santé, à l'hygiène et à la dignité humaine et peut, en conséquence, prévoir des mesures sociales ;

– la structure du prix de l'eau, pour l'ensemble des éléments le constituant, incite les consommateurs finaux à un comportement écologique, c'est-à-dire une utilisation des ressources de façon efficace et économe afin de contribuer à la réalisation des objectifs environnementaux de la présente ordonnance ;

– le prix de l'eau appliqué à la consommation domestique tient compte du nombre de personnes composant le ménage, pour autant que le prix de l'eau soit progressif en fonction du volume d'eau consommé ;

– le prix et le coût de l'eau ne peuvent introduire de discrimination géographique entre les consommateurs finaux ;

§ 4. L'opérateur visé à l'article 17, § 1, 4° (NB : IBDE, distributeur d'eau), est tenu de réserver à des fins sociales une partie des recettes générées par la tarification de l'eau.

Ce montant est destiné aux consommateurs bénéficiant d'une aide conformément à l'Article 57 de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, ou d'un règlement collectif de dettes en vertu de la loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens, qui peuvent se voir octroyer une intervention financière dans le paiement de leur facture d'eau.

Le Gouvernement arrête la part des recettes générées par la tarification de l'eau à réserver à cette mesure sociale.

§ 5. L'opérateur visé à l'article 17, § 1.4°, est tenu de réserver à des fins de solidarité internationale une partie des recettes générées par la tarification de l'eau. Le Gouvernement arrête la part des recettes générées par la tarification de l'eau à réserver à ces fins de solidarité internationale ainsi que les modalités de leur affectation dans le respect de l'Article 2 de la présente ordonnance.

§ 6. Aucune interruption de la distribution d'eau à des fins domestiques ne peut s'effectuer pendant la période des vacances annuelles (du 1er juillet au 31 août) ainsi que pendant la période hivernale (entre le 1er novembre et le 31 mars), sauf pour des raisons techniques ou des raisons de sécurité.

LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'EAU EN RÉGION WALLONNE

Francis Haumont
Professeur extraordinaire à l'Université catholique de Louvain (B1348), Belgique
Avocat aux Barreaux de Bruxelles et de Nice

Partie A – POSITION OFFICIELLE SUR LE DROIT A L'EAU POTABLE ET A L'ASSAINISSEMENT

Si l'eau est une compétence des régions en Belgique, les droits fondamentaux eux sont toujours de la compétence de l'État fédéral. Dès lors, on ne peut ignorer la position de l'État dans le cadre de l'analyse de la mise en œuvre du droit à l'eau en Région wallonne.

1. Du point de vue fédéral

Le droit à l'eau n'est pas inscrit en tant que tel dans la Constitution belge. Cela étant, on pourrait considérer que plusieurs droits constitutionnels fondent ce droit à l'eau, ce qui n'a pas empêché l'adoption par le Parlement belge d'une résolution sur l'accès à l'eau pour chacun dont l'objet, comme nous le verrons ci-après, est nettement plus large que la seule inscription dans la Constitution du droit à l'eau.

1.1. La Constitution belge

L'Article 23 de la Constitution reconnait, en son § 1er, le droit de chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine, ce qui implique des droits économiques, sociaux et culturels. L'Article 23 précise, en son § 3, que ces droits comprennent notamment le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique (2°), le droit à un logement décent (3°) et le droit à la protection d'un environnement sain (4°).

Par ailleurs, l'Article 22 prévoit, à l'instar de l'Article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale.

Ces différents droits pourraient évidemment fonder indirectement, voire directement, le droit de chacun à l'accès à l'eau.

Les juridictions belges s'alignent sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Dès l'instant où, en se fondant – essentiellement – sur l'Article 8 de la Convention et le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile pour reconnaître le droit à un environnement de qualité[370], la Cour européenne y inclut notamment le droit d'accès à l'eau potable[371], une juridiction belge saisie notamment sur le fondement des Articles 22 et 23 de la Constitution aboutira à la même conclusion.

---

370 Sur cette question, voyez notamment F. Haumont, « *Le droit fondamental à la protection de l'environnement dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* » in L'environnement objet d'un droit fondamental, Amén.-Env., 2008, N° spécial, pp. 9-55 et les références citées.

371 CEDH, 10 février 2011, Dubetska c. Ukraine ; P. Steichen, « *Le droit à l'eau dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme* », supra., cet ouvrage.

C'est effectivement la position de la Cour constitutionnelle qui considère[372] qu'une disposition qui impose la distribution gratuite annuelle de 15 m³ d'eau de distribution à chaque ménage abonné qui est raccordé au réseau public d'eau « *poursuit un double objectif. D'une part, elle concrétise le droit de chaque personne à une fourniture minimale d'eau potable, droit qui découle de l'Article 23 de la Constitution et qui est aussi prévu dans le chapitre 18 de l'Agenda 21 approuvé en juin 1992 à Rio de Janeiro par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. D'autre part, la disposition entreprise entend promouvoir la consommation rationnelle d'eau et limiter la quantité d'eaux usées, ce qui concrétiserait le droit à la protection d'un environnement sain, garanti par l'Article 23 de la Constitution. En effet, la fourniture gratuite de 15 m³ d'eau de distribution entraînera logiquement une augmentation du prix de l'eau de distribution fournie en supplément et incitera donc à diminuer la consommation d'eau supplémentaire* »[373].

C'est aussi la position du juge de Paix de Mouscron qui refuse de faire droit à la demande d'un distributeur d'être autorisé à interrompre la distribution d'eau pour non-paiement de facture[374]. Pour le juge, « *l'eau est indispensable à la vie ; (…) on imagine mal comment il serait possible de s'en priver : on ne peut pas vivre sans boire, sans se laver, sans faire un minimum de vaisselle, sans pouvoir tirer la chasse, …. Priver quelqu'un d'eau équivaut à lui infliger une vie humaine indigne ; un mécanisme contractuel ne saurait justifier la violation de la dignité humaine* »[375]. Se fondant donc sur l'Article 23 de la Constitution, le juge, tout en condamnant évidemment les défendeurs au paiement des factures impayées, impose au distributeur d'eau « *d'élaborer un système qui permette de réduire la fourniture d'eau au strict nécessaire, afin de se conformer aux besoins indispensables à la dignité humaine* ».

Quant à la question de l'invocabilité directe des Articles 22 et 23 de la Constitution, la réponse à y apporter est évolutive. Après avoir affirmé sans équivoque que ces dispositions n'avaient pas d'effet direct et ne créaient pas de droit subjectif dans le chef des citoyens, des décisions plus récentes semblent aller dans le sens de la reconnaissance de cet effet direct[376].

Compte tenu de l'existence des Articles 22 et 23 dans la Constitution belge, la question de l'effet direct de l'Article 11 du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels présente un intérêt relatif pour fonder, en droit belge, la reconnaissance du droit d'accès à l'eau. Cela étant, si l'on se réfère à la jurisprudence des juridictions belges sur l'effet dudit Pacte[377], on ne doit nullement exclure un tel fondement.

---

372 Certes en citant les travaux préparatoires (Doc., Parlement flamand, 1996-1997, N°428/1, pp. 15-16; N°428/18, p. 4; N°428/26, pp. 9-10) de la disposition querellée mais en y adhérant implicitement.

373 C.A., N°36/1998, 1er avril 1998, B.4.3.

374 J.P. Mouscron-Comines-Warneton, 24 mai 2004, R.G.D.C., 2008, p. 273, obs. A. Vandeburie, « *Coupure d'eau, de gaz et d'électricité : ça suffit* ! L'Article 23 de la Constitution vient à la rescousse des besoins énergétiques fondamentaux ».

375 Le juge de Paix de Mouscron se réfère à une décision du juge des référés de Charleroi fondée sur le même raisonnement à propos de l'alimentation en gaz et en électricité (Civ. Charleroi (réf.), 19 janvier 2000, R.G.D.C., 2000, p. 590, obs. J. Fierens, « *La dignité humaine, limite à l'application de l'exception d'inexécution* », le juge mouscronnois considérant qu'il en va *a fortiori* ainsi pour l'eau, qui est encore davantage indispensable à la vie.

376 Sur cette question, voyez C.-H. Born – F. Haumont, « *Le droit à la protection d'un environnement sain* » in Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation, Larcier, Bruxelles, 2011 (à paraître).

377 C'est ainsi que la Cour constitutionnelle, examinant attentivement les articles du Pacte selon les moyens qui lui sont présentés, y verra tantôt, à défaut d'un effet direct, un effet de standstill interdisant à la Belgique de légiférer à l'encontre des objectifs du Pacte (C.A., N°33/92, 7 mai 1992, à propos de

1.2. La résolution « Accès à l'eau pour chacun »

Le 14 avril 2005, était adoptée par le Parlement belge une résolution sur l'accès à l'eau pour chacun[378].

Cette résolution est le fruit d'une réflexion beaucoup plus globale sur la problématique de l'accès à l'eau dans le monde. Elle aboutit à demander au Gouvernement fédéral :

> 1. *de confirmer que l'accès à l'eau potable en quantité et d'une qualité suffisante constitue un droit fondamental de l'être humain et de prendre une initiative visant à faire inscrire ce droit explicitement dans la Constitution belge, de faire inscrire ce même droit dans les conventions internationales pertinentes et d'insister pour que les pouvoirs publics à tous les niveaux aient l'obligation de garantir ce droit fondamental ;*
>
> 2. *de poursuivre ses efforts afin d'accroître les moyens destinés à la coopération au développement et de maintenir la croissance vers le taux de 0.7% du Revenu National brut ;*
>
> 3. *de mobiliser de façon significative une plus grande partie de ces moyens afin de donner aux groupes de population qui manquent le plus d'eau un accès prioritaire à de l'eau potable et aux installations sanitaires, et d'insister également sur ce point auprès de la Commission européenne et des institutions internationales compétentes ;*
>
> 4. *de partir du principe :*
>
>   a) *que cela signifie tout d'abord qu'il convient de soutenir des projets d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable à une échelle appropriée, en recourant à des technologies durables adéquates et en favorisant autant que possible la participation et la sensibilisation des consommateurs, et en particulier les femmes ;*
>
>   b) *que cette démarche s'inscrit – et doit s'inscrire – dans une démarche de gestion intégrale de l'eau ;*
>
>   c) *que cela implique également un meilleur ciblage des efforts internationaux déployés en vue d'améliorer et de renforcer l'approche publique de l'approvisionnement en eau et des initiatives mises en œuvre par les collectivités locales ; et qu'à cette fin, les autorités locales et centrales doivent être renforcées quant à leurs capacités de planification en ce qui concerne la gestion de l'eau et de l'approvisionnement en eau, en concertation avec les organisations de consommateurs ;*

---

l'Article 13, le Conseil d'État avait abouti à la même conclusion dans son arrêt N°32.958 du 6 septembre 1989, M'Feddal et crts), tantôt un effet direct, mais en considérant que le droit protégé ne peut raisonnablement s'entendre sans restriction (C.A., N°51/94, 29 juin 1994, à propos de l'Article 11 et du Droit à la santé). En revanche, le Juge des référés de Liège n'a pas admis l'effet direct de l'Article 12 du Pacte sur le Droit à la santé (Civ. Liège, Réf., 13 septembre 1988, JLMB, 1988, p. 1259).

[378] Doc. Chambre des Représentants et Sénat de Belgique, DOC 51 1666/001 (Chambre) et 3-1069/1 (Sénat), 14 mars 2005, DOC 51 1666/002, 14 mars 2005 et DOC 51 1666/003, 14 avril 2005.

d) que l'accès à de l'eau potable étant un droit et la distribution d'eau potable par le biais de canalisations un monopole naturel, la distribution d'eau potable est une mission qui incombe au premier chef aux pouvoirs publics ;

e) qu'il convient de prendre en compte les conséquences sociales dans l'application du principe de la récupération intégrale des coûts et qu'il est préférable d'opter, à cet égard, pour une tarification progressive qui tienne en outre compte du pouvoir d'achat des catégories vulnérables de la population ;

f) qu'en tout cas, il y a lieu de respecter les principes de l'accès universel, équitable et non discriminatoire à de l'eau potable et à des équipements sanitaires et que, par conséquent, la solidarité nationale et internationale doit se manifester lorsque le principe de la récupération entière des coûts n'est pas possible ;

g) que la décision quant à la manière d'organiser, de manière autonome et en toute connaissance de cause, l'accès universel à l'eau potable et aux équipements sanitaires relève en premier lieu de la souveraineté des pays et qu'il est dès lors totalement exclu d'exercer une pression quelconque sur ces pays , que ce soit par le biais des institutions financières internationales ad hoc ou de n'importe quel organe de concertation lié au commerce international, pour les forcer à opter pour la libéralisation ou la privatisation ;

h) que ce droit des pays d'organiser eux-mêmes la distribution d'eau implique une révision des Articles VI et XXI de l'AGCS ;

i) que le droit souverain de décider de l'organisation de la distribution d'eau dans un contexte régional est limité par le droit de tous les peuples à l'accès à l'eau et doit être exercé de façon collégiale par les pays qui se trouvent au sein d'un même système de distribution ;

j) qu'en fin de compte, l'eau doit être considérée comme un patrimoine commun à toute l'humanité, qui doit être protégé et géré de manière collective, ce qui pourrait se faire par la création d'une organisation internationale de l'eau au sein des Nations unies, qui serait compétente pour trancher les conflits relatifs à l'eau ;

5. de s'abstenir de subordonner l'aide financière, les prêts ou l'aide au développement à la privatisation et à la libéralisation, et de faire en sorte que ses représentants au sein des établissements financiers internationaux et des Institutions européennes s'opposent à de telles conditionnalités ;

6. de soutenir davantage le développement et l'application, au niveau mondial, de techniques permettant d'économiser l'eau - en particulier l'irrigation - et de mesures de nature à combattre la pollution de l'eau;

7. *de continuer à insister auprès de la Commission européenne pour qu'elle retire les 72 demandes de libéralisation de services d'approvisionnement en eau formulées dans le cadre des négociations de l'AGCS ;*

8. *de condamner, au titre d'atteinte au droit universel à l'eau, toute forme d'appropriation illicite ou de pollution des réserves d'eau et de privation délibérée de l'accès à l'eau et, dans ce cadre, d' insister particulièrement auprès des entreprises belges afin qu'elles utilisent de manière respectueuse les réserves d'eau des pays dans lesquels elles sont implantées ;*

9. *de faire annuellement rapport aux Commissions des Relations Extérieures de la Chambre et du Sénat sur les actes politiques posés par la Belgique dans les domaines précités et sur l'exécution de la présente résolution ;*

10. *d'encourager les initiatives citoyennes tendant à contribuer à la mise en œuvre des principes et des recommandations figurant dans la présente résolution ;*

11. *de faire parvenir cette résolution à la Commission européenne, ainsi qu'à la Banque mondiale et aux agences spécialisées des Nations unies.*

Cette résolution traduit évidemment ce qu'était la position du Parlement belge en 2005. Parmi les points importants pour le droit national, il y a évidemment la demande de confirmer que l'accès à l'eau potable en quantité et d'une qualité suffisantes constitue un droit fondamental de l'être humain et de prendre une initiative visant à faire inscrire ce droit explicitement dans la Constitution belge, de faire inscrire ce même droit dans les conventions internationales pertinentes et d'insister pour que les pouvoirs publics à tous les niveaux aient l'obligation de garantir ce droit fondamental.

Ceci donne un indice quant à la volonté des élus belges d'enjoindre au Gouvernement de s'impliquer dans la pression à mettre sur les instances internationales pour inscrire ce droit dans les conventions qu'elles régissent.

Cette recommandation n'a, à ce jour, pas été mise en œuvre par le Gouvernement fédéral.

2. Du point de vue de la Région wallonne

En vertu de l'Article 6, § 1er, II, 1° et 4°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les régions sont pleinement compétentes en ce qui concerne la protection de l'eau, l'épuration des eaux usées, l'égouttage, la production et la distribution d'eau ainsi que la réglementation technique relative à la qualité de l'eau potable.

L'État fédéral reste compétent en matière de normes de produits (sauf celles relatives à l'eau potable), d'écotaxes et d'écolabels. La région doit être associée à l'élaboration de ces décisions fédérales.

Il est évident que la Région wallonne, comme la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale, est liée par les contraintes du droit international et du droit de l'Union européenne. Elle devra en outre respecter la Constitution. En d'autres termes, la Région ne pourra aller à l'encontre des droits protégés par ou en vertu du droit international, du droit de l'Union européenne et du droit constitutionnel.

Concrètement, à propos du droit d'accès à l'eau potable, dès lors que l'on considère qu'il est inhérent notamment au droit à la santé (Constitution, Art. 22) et au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine (Art. 23), cela implique que la Région wallonne devra faire en sorte que, sur son territoire, ce droit soit effectif.

C'est ce à quoi la Région wallonne s'attèle comme l'atteste l'entrée en vigueur, en 2005, du Code wallon de l'eau. Nous examinerons ci-après certaines de ses dispositions. Notons déjà, à propos du droit de l'homme à accéder à l'eau potable, que l'Article D.1, § 1, dudit Code mentionne que « *l'eau fait partie du patrimoine commun de la Région wallonne* ». Le § 3 vise quant à lui spécifiquement le droit d'accès en énonçant 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* ».

Il est clair que cette disposition n'a pas la portée d'un article inséré dans la Constitution. Il confère néanmoins un droit légal, à défaut d'être constitutionnel, d'accéder à l'eau potable dans les conditions spécifiées par l'Article D.1., § 3.

Le Code wallon de l'eau ne se limite pas à concrétiser le droit d'accès à l'eau potable. Sa vocation est plus large et s'inscrit dans le contexte de la Directive 2000/60/CE établissant un cadre communautaire dans le domaine de l'eau dont il assure la transposition en droit wallon.

En effet, comme l'énonce son Article D.1., le Code de l'eau, après la mention de ce que « *le cycle de l'eau est géré de façon globale et intégrée, dans le constant souci d'assurer à la fois la qualité et la pérennité de la ressource, dans le cadre d'un développement durable* », énonce les objectifs de la politique wallonne en matière d'eau comme suit :

> *« La politique de l'eau en Région wallonne a pour objectifs :*
>
> 1. *de prévenir toute dégradation supplémentaire, de préserver et d'améliorer l'état des écosystèmes aquatiques ainsi que, en ce qui concerne leurs besoins en eau, des écosystèmes terrestres et des zones humides qui en dépendent directement ;*
>
> 2. *de promouvoir une utilisation durable de l'eau, fondée sur la protection à long terme des ressources en eau disponibles ;*
>
> 3. *de viser à renforcer la protection de l'environnement aquatique ainsi qu'à l'améliorer, notamment par des mesures spécifiques conçues pour réduire progressivement les rejets, émissions et pertes de substances prioritaires, et pour arrêter ou supprimer progressivement les rejets, émissions et pertes de substances dangereuses prioritaires;*

4. *d'assurer la réduction progressive de la pollution des eaux souterraines et des eaux de surface et de prévenir l'aggravation de leur pollution ;*

5. *de contribuer à atténuer les effets des inondations et des sécheresses ;*

6. *de protéger la santé des personnes des effets néfastes de la contamination des eaux destinées à la consommation humaine en garantissant la salubrité et la propreté de celles-ci, et ce, conformément à la directive du Conseil des Communautés N°98/83/C.E. du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.*

Elle contribue ainsi :

1. *à assurer un approvisionnement suffisant en eau de surface et en eau souterraine de bonne qualité pour les besoins d'une utilisation durable, équilibrée et équitable de l'eau ;*

2. *à réduire sensiblement la pollution des eaux souterraines et des eaux de surface ;*

3. *à protéger les eaux territoriales et marines ;*

4. *à réaliser les objectifs des accords internationaux pertinents, y compris ceux qui visent à prévenir et à éliminer la pollution de l'environnement marin, et à arrêter ou à supprimer progressivement les rejets, émissions et pertes de substances dangereuses prioritaires présentant un risque inacceptable pour ou via l'environnement aquatique, dans le but ultime d'obtenir, dans l'environnement marin, des concentrations qui soient proches des niveaux de fond pour les substances présentes naturellement et proches de zéro pour les substances synthétiques produites par l'homme;*

5. *à assurer la valorisation de l'eau comme ressource économique et la répartition de cette ressource de manière à satisfaire ou à concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population, de la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations, de l'agriculture, de la pêche, de l'industrie, de la production d'énergie, des transports, du tourisme et des sports nautiques, ainsi que de toutes autres activités humaines autorisées* ».

C'est dans ce contexte que s'inscrit la stratégie wallonne pour la mise en œuvre du droit à l'eau potable et à l'assainissement.

La Déclaration de politique régionale (DPR) du Gouvernement wallon, mise en place en juillet 2009, aborde la question de la garantie de l'accès à l'eau pour tous comme suit[379] :

> « *Afin de garantir un accès équitable à l'eau pour tous les Wallons, le Gouvernement s'engage à :*
>
> – *évaluer la réforme instaurant une tarification progressive de l'eau et y apporter éventuellement des correctifs pour répondre au double objectif de solidarité entre usagers et d'incitation à l'usage rationnel. Il s'agira en particulier de s'assurer que les citoyens et les entreprises contribuent équitablement au financement du cycle de l'eau ;*
>
> – *instaurer un système de provisions mensuelles pour ceux qui le désirent afin de faciliter la gestion du budget des ménages ;*
>
> – *évaluer l'accès et l'utilisation du Fonds social de l'eau (augmentation du montant de l'intervention et élargissement du nombre de bénéficiaires)* ».

Partie B – DISPOSITIONS PRINCIPALES EN VIGUEUR

1. Généralités

Le Code wallon de l'eau est un texte complexe comportant plus de 400 articles à valeur décrétale et autant d'articles à valeur réglementaire. Il comporte de nombreux articles d'ordre technique. Le Code impose ainsi des mécanismes qui assurent la qualité de l'eau potable et l'effectivité de l'assainissement des eaux usées.

Il serait évidemment fastidieux et très long d'exposer dans le présent rapport ces mécanismes[380]. On peut néanmoins les synthétiser.

1.1. La qualité de l'eau potable

L'Article D.180 énonce le principe général selon lequel en aucune manière, l'application des dispositions prises pour l'eau destinée à la consommation humaine ne peut « *avoir pour effet de permettre, directement ou indirectement, ni une dégradation de la qualité actuelle des eaux destinées à la consommation humaine, dans la mesure où cela a une incidence sur la protection de la santé des personnes, ni un accroissement de la pollution des eaux utilisées pour la production d'eau potable* ».

Le Code précise les obligations du fournisseur, c'est-à-dire l'exploitant d'un réseau public de distribution d'eau par canalisations ou l'exploitant d'une prise d'eau privée qui permet d'alimenter par des canalisations des consommateurs sans passer par un réseau public de distribution d'eau[381]. Il lui est interdit de fournir de l'eau destinée à la consommation humaine lorsque sa salubrité et sa propreté ne sont pas assurées. Cela implique le respect d'une série de valeurs paramétriques et donc la prise de mesures pour assurer ce respect.

---

379 Déclaration de politique régionale 2009-2014, p. 119.

380 Pour un exposé complet et pertinent sur ce sujet, voir I. Jeurissen, Le Code de l'eau, Bruxelles, Kluwer, 2010, 280 p., spéc. pp. 145 et s.

381 Art. D.2., 53.

Parmi ces mesures, il y a des mesures préventives, des mesures de contrôle et d'autres d'intervention en cas de problème. L'information des consommateurs est évidemment un élément clé des obligations incombant au fournisseur.

L'Article D.195 du Code de l'eau prévoit que « *toute personne titulaire d'un droit réel sur un immeuble a droit, à sa demande et à sa charge, à ce que cet immeuble soit raccordé au réseau de distribution publique de l'eau* ». Cela étant, l'extension éventuelle ou le renforcement du réseau du distributeur nécessaire pour que l'immeuble soit raccordé est à charge du demandeur soit intégralement, soit partiellement[382]. Ce raccordement doit être effectué normalement dans les 30 jours de l'acceptation par le demandeur du devis que le distributeur lui aura transmis.

L'Article D.200 précise que « *le distributeur réalise sa mission de service public lorsqu'il assure, sauf circonstances exceptionnelles ou qui ne peuvent être raisonnablement maîtrisées, un approvisionnement régulier des immeubles raccordés au réseau public de distribution* ». L'Article R.270*bis*-6 du Code de l'eau précise les conditions d'un approvisionnement régulier.

En vertu de l'Article D.202, la distribution publique d'eau à un immeuble affectée en tout ou en partie à l'habitation ne peut être interrompue :

- que pour protéger la santé publique, la salubrité ou la continuité du service;
- qu'à la demande de l'usager;
- qu'en exécution d'une décision judiciaire rendue pour non-paiement et autorisant le recours à l'interruption de la distribution;
- qu'en cas d'empêchement dûment constaté d'accéder au compteur.

Lorsque le service est interrompu pour raisons de sécurité ou de santé publique, le distributeur informe immédiatement le bourgmestre de la commune concernée, tout en précisant les causes de l'interruption. Lorsque le service est interrompu suite à une décision de justice, le président du centre public d'aide sociale est informé sans délai par le distributeur de l'interruption.

Nous verrons ci-après les spécificités de l'intervention du Fonds social de l'eau.

1.2. L'assainissement de l'eau

Conformément à la Directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, le Code wallon de l'eau organise la collecte des eaux usées et leur épuration selon deux régimes : soit celui de l'assainissement collectif, qui est celui qui est privilégié, soit le régime de l'assainissement autonome qui passe par un système d'épuration individuelle ou un assainissement autonome groupé.

[382] L'Article D.195, al. 2, précise que c'est intégralement, lorsqu'il s'agit d'un lotissement ou d'une urbanisation au sens de l'Article 89 du Code de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie ou lorsqu'il s'agit d'une extension ou d'un renforcement en dehors d'une voie publique existante. En revanche, la quote-part du propriétaire couvrira ce qui est au-delà des cinquante premiers mètres, lorsqu'il s'agit d'une autre demande d'extension ou de renforcement pour un immeuble destiné au logement, l'extension ou le renforcement des cinquante premiers mètres étant à charge du distributeur.

Ce sont les Articles D.216 et s. et R.274 et s. du Code de l'eau qui règlent les modalités précises de ce volet de la politique de l'eau[383].

1.3. Le prix de l'eau

Il est évident que le droit d'accès à l'eau est lié aussi au prix de l'eau.

Les Articles D.5 et D.6 du Code de l'eau sont fondés sur le principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources ce qui n'exclut pas qu'il soit tenu compte des effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, ainsi que des conditions géographiques et climatiques de la région ou des régions concernées.

Les objectifs poursuivis sont, d'une part, le fait que la politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de manière efficace et contribuent ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux visés par le Code et, d'autre part, sur le fait que les différents secteurs économiques, décomposés en distinguant au moins le secteur industriel, le secteur des ménages et le secteur agricole, contribuent de manière appropriée à la récupération des coûts des services de l'eau, sur la base de l'analyse économique et compte tenu du principe du pollueur-payeur.

En application des Articles D. 228 et s. et sur le fondement du principe du pollueur-payeur, il est instauré une tarification uniforme de l'eau applicable aux consommations comportant une redevance annuelle par compteur, qui peut être anticipative, destinée à rétribuer l'avantage procuré par la mise à disposition de l'eau indépendamment de l'existence ou non de consommation et trois tranches réparties en volumes de consommations annuels. Cette tarification est fondée sur la notion de coût-vérité de l'eau qui résulte de la somme du coût-vérité de l'assainissement et du coût-vérité de la distribution[384]. Il est intéressant de noter que la contribution au Fonds social de l'eau s'ajoute au tarif sur le territoire de langue française[385].

2. Le Fonds social de l'eau

Le Fonds social de l'eau, qui est la « *manifestation du droit à l'eau* »[386], a été créé par un décret du 20 février 2003. Il s'agit d'un mécanisme financier destiné à faire intervenir essentiellement les distributeurs, les centres publics d'aide sociale (CPAS) et la Société de gestion publique de l'eau (SPGE) dans le paiement de la facture de l'eau[387].

Peut bénéficier de l'intervention du Fonds tout consommateur susceptible de bénéficier à quelque titre que ce soit, d'une aide sociale, conformément à l'Article 57 de la Loi organique des centres publics d'action sociale (CPAS) du 8 juillet 1976[388]. On entend par « consommateur » : toute personne physique qui jouit, directement ou indirectement, de l'eau

383 Pour un commentaire de ces dispositions, voyez I. Jeurissen, o.c., pp. 157 et s.

384 Pour les détails techniques de cette tarification, voyez I. Jeurissen, o.c., pp.181 et s.

385 Il s'agit d'un volet qui, en Communauté germanophone dont le territoire qui fait partie de la Région wallonne, est de la compétence de la Communauté.

386 I. Jeurissen, o.c., p. 187.

387 Art. R.310, al. 1er.

388 Art. D.237.

mise à disposition par un distributeur à sa résidence principale pour un usage exclusivement domestique, répondant à ses besoins et à ceux de son ménage.

Toute facture d'eau envoyée par un distributeur mentionne à titre d'élément constitutif du coût-vérité de l'eau, l'existence d'une contribution à charge des distributeurs fixée à 0.0125 € par mètre cube d'eau facturé[389].

Chaque CPAS compris dans le ressort territorial correspondant au réseau de distribution du distributeur dispose, sur le compte ou dans le budget « contribution au Fonds social de l'eau », d'un droit de tirage pour couvrir les dépenses d'intervention. Ce droit de tirage est calculé en fonction du nombre de consommateurs en difficulté de paiement, du nombre de personnes qui bénéficient du droit à l'intégration sociale et du nombre de raccordements au réseau public de distribution d'eau[390].

Le produit de la contribution du Fonds social de l'eau est affecté à quatre catégories de dépenses, de la manière suivante[391] :

- 85% pour les dépenses d'intervention ;
- 9% pour les dépenses de fonctionnement des CPAS ;
- 5% pour les dépenses d'améliorations techniques ;
- 1% pour les dépenses de fonctionnement de la S.P.G.E.

Les sommes consignées sous une rubrique affectée dénommée « fonds destiné aux dépenses d'améliorations techniques » sont destinées à la participation dans les dépenses d'améliorations techniques réalisées pour les consommateurs en difficulté de paiement ou l'ayant été les deux années précédant la demande d'intervention. Ces améliorations techniques peuvent consister notamment en la modification des installations de raccordement, la mise en place de compteur limiteur de débit et en la recherche de fuite dans l'installation intérieure du consommateur[392].

L'intervention du Fonds social de l'eau dans le paiement de la facture du consommateur en difficulté de paiement est limitée à une somme annuelle de 175 €[393]. Ce seuil est majoré de 50 € par personne à partir de la quatrième personne faisant partie du ménage du consommateur en difficulté de paiement. Ces montants sont indexés chaque année et arrondis à l'euro, sur la base de l'évolution de l'indice santé, par référence à l'indice en application au 1er janvier 2004. Ils sont depuis le 1er janvier 2011 de respectivement 287 € et de 86 €.

L'arrêté du 30 avril 2009 permet également aux CPAS de fixer un plafond annuel d'intervention supérieur aux maximas prévus[394] :

389 Art. D.239.
390 Art. D.240, al. 2 ; Art. R.313.
391 Art. 240, al. 1er ; Art. R.310, al. 2.
392 La circulaire ministérielle du 3 mars 2009 énumère les différentes possibilités d'intervention du fonds pour améliorations techniques. Cette circulaire propose également une procédure d'intervention du fonds en faveur de consommateurs ne disposant pas d'un compteur d'eau individualisé.
393 Art. R.320.
394 Art. R.320, § 2.

- dans le cas de fuite provoquant une surconsommation et moyennant un avis favorable du distributeur ;

- pour un usager qui a accumulé plusieurs années d'arriérés de paiement sans avoir sollicité l'intervention du fonds chaque année ;

- dans le cas d'une situation familiale exceptionnelle ou d'une difficulté financière temporaire connue du CPAS.

En cas de difficulté de paiement de la facture d'eau, la lettre de rappel adressée par le distributeur au consommateur informe ce dernier de la possibilité de bénéficier d'une intervention financière du Fonds social de l'eau.

En cas de non-paiement de la facture d'eau, à l'expiration du délai fixé dans le rappel, le distributeur envoie une lettre de mise en demeure. La lettre de mise en demeure reprend le texte suivant[395] :

> « *Si vous éprouvez des difficultés à payer votre facture d'eau, vous avez la faculté de vous adresser au CPAS de votre commune qui pourra examiner avec vous les possibilités de vous aider à la prendre en charge, partiellement ou totalement, via le Fonds social de l'eau.*
>
> *En cas de non-paiement à l'issue du délai donné par la mise en demeure, nous transmettons d'initiative votre dossier au CPAS de votre commune. Si vous ne voulez pas que votre dossier soit envoyé au CPAS de votre commune, veuillez nous en informer. Dans ce cas, les modalités d'intervention financière via le fonds social ne seront plus possibles. Vos données sont confidentielles, le CPAS est tenu au secret professionnel* ».

En cas de prise en charge totale ou partielle de la facture d'eau par le Fonds social de l'eau, le distributeur est tenu d'en informer le consommateur par courrier.

Au minimum une fois par mois, le distributeur envoie aux CPAS une liste reprenant les coordonnées des consommateurs défaillants qui, quinze jours après la mise en demeure, n'ont pas fait opposition à la transmission de leurs données[396].

D'initiative, les CPAS peuvent intervenir auprès du distributeur afin de demander l'intervention du Fonds social au profit de consommateurs susceptibles de connaître des difficultés relatives au paiement de leurs factures d'eau et ce, avant l'établissement de la liste par le distributeur[397].

Le centre public d'action sociale statue dans les trente jours sur l'octroi et le montant de l'intervention financière dans les limites prévues par le Code de l'eau[398].

Conformément à l'Article 62bis de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976, la décision en matière d'intervention, prise par le conseil de l'aide sociale ou l'un des organes auxquels le conseil a délégué des attributions, est communiquée, par lettre recommandée à la

395 Art. R.317, § 3.
396 Art. R.318, § 1er.
397 Art. R.318, § 2.
398 Art. D.342, § 1er.

poste ou contre accusé de réception dans les huit jours à dater de la prise de décision, au consommateur.

Le CPAS informe le distributeur de sa décision quant à l'intervention financière sollicitée.

La décision est motivée et signale la possibilité de former un recours conformément à l'Article 71 de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976, le délai d'introduction, la forme de la requête, l'adresse de l'instance de recours compétente et le nom du service ou de la personne qui, au sein du CPAS, peut être contacté en vue d'obtenir des éclaircissements.

Le CPAS n'est évidemment pas tenu de faire suite à la demande d'accès au Fonds social de l'eau. Le CPAS refusera lorsqu'il apparaît que, en réalité, le demandeur est à même d'assurer cette charge qu'il devrait considérer comme prioritaire par rapport aux dépenses qu'il effectue.

La décision du CPAS quant à une intervention à charge du Fonds social de l'eau ne préjuge pas des mesures complémentaires ou alternatives qui peuvent être prises ou proposées aux consommateurs défaillants[399]. Le distributeur peut, notamment à la demande du CPAS, procéder à des améliorations techniques les plus adaptées à la situation ou au placement d'un compteur spécifique permettant de limiter et de réguler la consommation d'eau des usagers en difficulté de paiement.

Si, en Région wallonne, le nombre de consommateurs considérés comme en difficulté de paiement a quasiment triplé entre 2004 et 2009 – on est passé d'un peu moins de 50 000 à un peu plus de 120 000 –, en revanche le nombre d'interventions du Fonds a tendance à plafonner – on est passé d'environ 6 500 interventions en 2004 à environ 11 000 en 2009[400]. Le montant global de ces interventions lui ne cesse d'augmenter puisque, entre 2004 et 2009, on est passé de moins de 1 million € à près de 2 millions.

Partie C – ACTION LEGISLATIVE FUTURE

Au niveau fédéral, indépendamment des difficultés politiques que la Belgique connaît depuis juin 2010, il ne semble pas qu'il faille s'attendre à des interventions législatives majeures. En particulier, il y a peu de chance de voir inscrit prochainement le droit d'accès à l'eau potable dans la Constitution dès lors que, comme nous l'avons vu, les juridictions belges et en particulier la Cour constitutionnelle reconnaissent que l'Article 23 de la Constitution belge fonde un tel droit.

Il nous paraît, en effet, qu'une telle inscription n'aurait que peu d'impact pour les citoyens sauf à considérer que la jurisprudence sur ce point n'est pas suffisamment abondante pour pouvoir être considérée comme établie. Ce qui laisserait une marge d'appréciation au juge éventuellement préjudiciable à la reconnaissance du droit d'accès à l'eau potable comme un droit de l'homme.

399 Art. R.320, § 3.

400 M. Cornelis, Le Fonds social de l'eau, présentation aux Troisièmes assises de l'eau en Wallonie, 16 mars 2011.

Cela étant, même dans une telle hypothèse, il reste possible pour un citoyen en difficulté d'invoquer l'Article D.1er, § 3, du Code wallon de l'eau qui, pour rappel, reconnaît 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* » en le combinant avec l'Article 23 de la Constitution sans même parler de l'Article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En effet, l'Article 23 affirmant le droit de chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine et précisant que ce droit comprend notamment le droit à la protection de la santé, le droit à un logement décent – ce qui implique l'accès à l'eau potable – et le droit à la protection d'un environnement sain, une juridiction saisie ne pourrait, selon nous, qu'aboutir à la conclusion que le droit d'accès à l'eau potable est bien un droit de l'homme.

Du côté wallon, on est face au constat suivant[401] : le prix de l'eau augmente mais la quantité facturée diminue. Ce qui est un point positif sous l'aspect de la protection de l'environnementalement. Or, la redevance fixée à 0.0125 € par mètre cube d'eau facturé n'est pas indexée. L'Article D.239, al. 2, limite son augmentation par décision du Gouvernement à un maximum cumulé de 10%. Il s'ensuit donc une diminution des moyens mis à disposition du Fonds social de l'eau alors que les besoins d'aide ne cessent d'augmenter. Une augmentation plus importante de la redevance alimentant le Fonds social nécessiterait donc une intervention du Parlement wallon.

Par ailleurs, de manière plus technique, il pourrait être envisagé de modifier les règles de répartition des montants du Fonds social de l'eau. En effet, compte tenu du mode de calcul, certaines petites communes pourraient ne pas être en mesure de satisfaire toutes les demandes alors que d'autres n'utilisent pas leur quota. Si l'on veut assurer l'accès effectif de tous au Fonds social de l'eau, il conviendrait de revoir le mode de calcul des droits de tirage des CPAS.

401 Ibidem.

THE RIGHT TO DRINKING WATER AND SANITATION IN DENMARK

Lasse Baaner, Wieke Willemijn Huizing Edinger & Helle Tegner Anker
Copenhagen University, Faculty of Life Sciences, Institute of Food and Resource Economics, Denmark

Part A – THE STATUS OF THE RIGHT TO DRINKING WATER AND SANITATION IN DENMARK

1. Ratification of ICESCR

Denmark has ratified the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) of 16 December 1966, which entered into force in 1976. However, the Covenant is not incorporated into Danish domestic law. In accordance with the dualist approach applied in Denmark, this means that the Covenant as such is not part of Danish domestic law. The dualist approach does not, however, exclude the possibility of using the Covenant as a source of law, for example, for the interpretation of domestic legislation in conformity with the Covenant.

2. Official position regarding incorporation of ICESCR

The Danish Government's decision not to incorporate the ICESCR is based on several considerations, which are described in the country's response to a list of issues that were mentioned in connection with Denmark's fourth periodic report concerning the rights referred to in Articles 1-15 ICESCR:[402]

> *"Firstly, the Covenant itself does not place any obligations on the States to incorporate the Covenant into the domestic law. When ratifying the Covenant, the Danish Government followed the standard procedure and assessed whether the domestic law and practice were in conformity with the provisions of the Covenant or whether any changes of the domestic law and practice were necessary prior to the ratification. After ratifying the Covenant, the Government has also continuously taken steps to ensure that Danish law and practice is in conformity with the Covenant, for instance when drafting proposals for new legislation.*
>
> *Hence, the Government is of the opinion that even though the Covenant has not been incorporated into Danish law, Denmark fully respects the provisions of the Covenant.*
>
> *Secondly, the human rights conventions that Denmark has ratified are relevant sources of law regardless of the method of implementation, as emphasised by the Incorporation Committee. Conventions that have not been specifically implemented, because harmony of norms has been*

[402] Reply by the Government of Denmark of 11/05/2004 (HR/CESCR/NONE/2004/6) to the list of issues (E/C.12/Q/DNM/1) to be taken up in connection with the consideration of the fourth periodic report of Denmark concerning the rights referred to in Articles 1-15 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (E/C.12/4/Add.12).

ascertained, can be and are in fact invoked before and applied by the Danish Courts and other law-applying authorities.

Considering that the existing state of law in Denmark ensures that the Covenant and other ratified but unincorporated UN human rights conventions are relevant sources of law and are applied by the Courts and other law-applying authorities, the Government finds that it is neither legally necessary, nor politically appropriately to incorporate the Covenant into Danish law. Incorporation would only be of symbolic character, since it would not change anything with regard to the existing state of law in Denmark, and the Government finds that laws should not be passed if they only are of a symbolic character."

Thus, according to the Danish Government, Danish law corresponds entirely to the Covenant, and the rights included in the Covenant may be invoked before the Danish Courts. However, in the Danish Government's opinion, the majority of the rights in the Covenant does not carry immediate legal effects, and are often not judiciable owing to their vagueness, as well as to the principle of their progressive realisation.[403] In practice, therefore, the Covenant plays only a marginal role before Danish Courts or similar bodies.

When the UN General Assembly voted in favour of resolution 64/292,[404] which acknowledged equitable access to safe and clean drinking water and sanitation as integral components of the realisation of all human rights, Denmark abstained. Although in principle in favour of the goal of water, sanitation and hygiene for all, Denmark did not support the resolution because of the vagueness of its provisions and, more fundamentally, the general lack of consensus on basic definitions regarding what constitutes a safe water supply and environmentally sustainable sanitation.

Even though no official statement has been made, the Danish UN Ambassador, Carsten Staur, has stated through several media that the resolution does not add any substance to the right to access to water and sanitation. Therefore, it is regarded as nothing more than a political statement. Moreover, he expressed the view that, at the time of the adoption of the resolution, the Human Rights Council in Geneva was examining how the rights to water and sanitation could become more legally binding for the states, and that the resolution of the UN General Assembly might interfere with this work. Generally, Denmark favours making the Human Rights Council the central forum for the work with human rights, and is of the opinion that international organisations that are active in this area should complement one another, and that unnecessary duplications should be avoided**.**

While about forty-one States abstained from voting for resolution 64/292, which was passed by the General Assembly in July 2010, resolution 15/9[405] was passed by the Human Rights Council on 30 September 2010, and adopted by consensus, with no Member State of the Council requesting a vote. Resolution 15/9 affirmed that the human right to safe drinking water and sanitation is derived from the right to an adequate standard of living (Article 11

403 Press Release, *Third Committee Recommends General Assembly Adoption of Optional Protocol to International Convention on Economic, Social and Cultural Rights,* Sixty-third General Assembly, Third Committee, 40th and 41st Meetings, GA/SHC/3938, p. 9.

404 Resolution 64/292 on the Human Right to drinking water and sanitation, adopted by the General Assembly, 28 July 2010.

405 Resolution 15/9 on human rights and access to safe drinking water and sanitation, adopted by the Human Rights Council on 30 September 2010.

ICESCR), and inextricably related to the right to the highest attainable standard of physical and mental health, as well as the right to life and human dignity (Article 12 ICESCR).

3. Legal status and application by the Courts

In Denmark, the legal status of the Covenant and its incorporation into Danish domestic law are discussed continuously. As explained above, the Danish Government resists incorporation. Other entities, such as the Danish Institute for Human Rights (DIHR) are of the opinion that choosing not to incorporate the Covenant limits its application by Courts and administrative decision makers. Moreover, DIHR pleads that not incorporating the Covenant has a negative impact on the general awareness of human rights in Denmark.

In conclusion, it is unlikely that the Covenant and the right to water and sanitation may be invoked before the Danish Courts in its own terms – owing to both the lack of explicit incorporation in domestic law, and the relatively vague nature of the rights. There are only a few examples of Court cases in which the ICESCR rights have been invoked, and these did not concern water and sanitation. To our knowledge, in Denmark there have been no instances of Court cases concerning households that have been disconnected from the public water supply system in which human rights have been invoked.

Part B – CONTENT OF THE DANISH LAW REGARDING THE RIGHT TO WATER AND SANITATION

1. Organisation of the water sector in Denmark

Traditionally, the Danish water supply and sanitation systems have been decentralised in the form of utility companies owned and managed by local authorities (municipalities), and small-scale consumer-owned utilities. The water sector underwent a legal reform in 2007, with the purpose to enhance competition and efficiency. A core element in the reform was the requirement to organise the supply utilities as companies (discussed further, below). The Danish water and waste water systems are based on the break-even or non-profit principle, meaning that water prices should cover the costs associated with providing the services.

There are approximately 2 700 water supply utilities in Denmark, of which 166 are owned by municipalities, while the remainders are smaller, private utilities owned by the consumers. The municipal water supply utilities supply the greater number of consumers, accounting for approximately two thirds of the total water supply in Denmark. There are just over 1 200 sewage and waste water utilities, of which approximately 1 000 are owned by the municipalities, while the remainders are small-scale, and cooperatively owned. Here too, the municipal utilities account for the larger share.[406]

The 2007 water sector reform involved three main changes to existing legislation. First, it led to an organisational separation of the provision of water services, on the one hand, and, on the other, the exercise of public authority. Water and waste water utilities may no longer be parts of the municipal administration as such, but must be organised as separate companies. Most water companies are, however, still owned by the municipalities.

[406] Miljøstyrelsen: Serviceeftersyn af vandsektoren, version 1, October 2005.

Secondly, the legal reform altered the way in which the water services costs are calculated. After 2007, the water companies became responsible for setting the tariffs for their services, while the municipal council's role – ownership notwithstanding – was reduced to that of approving of the tariffs.[407] The municipal council thus secures compliance with the break-even principle.

Thirdly, a state authority, the Water Service Secretariat, was established to carry out a price control system, which now serves as an adjunct to the break-even principle. A price cap sets the upper limit for the price on water, while the break-even principle ensures that the price for the services covers the expenses.

2. Constitutional rights

The Danish Constitution of 1953[408] does not include any provision establishing the right to safe drinking water and sanitation, nor does it contain any other provision from which such rights might be derived, such as environmental clauses or the right to an adequate standard of living.

3. Primary provisions relating to access to drinking water and sanitation

The right to qualitatively and quantitatively satisfactory drinking water is regulated by the Water Supply Act,[409] whereas waste water management is regulated by the Environmental Protection Act.[410]

According to the Water Supply Act, the owner of a property has the right to connect to a public water supply system, if such a system is available in the proximity of the property.[411] If no public system is available, he or she has the right to establish an individual abstraction of groundwater for supplying the household.[412] Thus, in remote locations, dwellings are ensured access to drinking water.

Concerning waste water and sanitation, there is no equivalent, explicit right to connect to public sewage systems or to establish individual ones. In fact, so doing requires permission from the municipal authorities, and unauthorised sewage discharge is illegal.[413] If a public sewage system is available, the municipality will, however, always require that a connection be established. Thus, connecting to public systems is seen as a duty of the property owner, rather than an individual right, and in practice there is probably no real distinction between the right and the obligation to connect households to the public sewage systems. Although it is illegal, unauthorized waste water discharges does occur in particular in rural areas.

Danish Law does not contain any provisions that ensure access to water and sanitation for persons without a permanent address. According to the Danish Social Services Act, the municipality is obliged to provide temporary accommodation, including water and

407 Cf. Act on Water Supply, consolidated Act N°635 of 7/6/2010, § 53.
408 Danmarks Riges Grundlov nr. 169, 5 June 1953.
409 Act on Water Supply, consolidated Act N°635 of 7/6/2010.
410 Act on Environmental Protection, consolidated Act N°879 of 26/6/2010.
411 Cf. the Water Supply Act § 49.
412 Cf. the Water Supply Act § 18.
413 Cf. the Environmental Protection Act, §§ 19, 27 and 28.

sanitation, to those who have no home.[414] This obligation may be fulfilled by providing public shelters for the homeless, where access to water and sanitation is a matter of course.

There are no provisions in the Danish legislation that ensure homeless people general access to public facilities for water and sanitation on squares and in streets. However, there are a number of charity and social aid organisations that try to draw attention to the need for public toilets and other facilities for the homeless in urban areas.[415]

Affordability

Bearing the above in mind, the main issue is not whether access to drinking water and sanitation can be established in Denmark. The question instead revolves around the costs of establishing these, and their affordability for the average household.

In general, establishing individual groundwater abstraction for a household costs € 4 000–8 000, while the price for establishing an individual waste water treatment system ranges from € 3 500–7 000.[416] Usually, a connection to a public system is not significantly cheaper.

Danish legislation requires full cost recovery for both water supply and sanitation (break-even principle), with the price cap established by the national Water Service Secretariat as the upper limit. The average tariffs for water and waste water are among the highest in the EU.[417] Water prices vary substantially from one supplier to another, depending on their costs. The average cost of water for a household connected to a public water supply and sewage system is around € 7/m^3 while average annual expenses for a household are estimated at € 500–650.[418] An average low-income household spends around 2% of its disposable income on tap water and waste water.[419] OECD estimates the share of disposable income used on water services in low-income households in Denmark to be 2.5%.[420]

Disconnection

According to the Danish interpretation of the right to water and sanitation, water companies are entitled to disconnect a household's water supply when the bill has not been paid. Disconnection is not unusual in Denmark, as it is regularly used as an instrument to expedite payment. Since there are no official statistics available on the number of water services being disconnected yearly, the following example is only illustrative. In the town of Esbjerg, with 70 000 inhabitants, disconnection occurs in around 400 instances annually, with

414 Cf. Act on Social Services, consolidated Act N°81 of 4/2/2011, § 110.

415 For example, *Korshæren* (a magazine published by the Danish clerical organisation, Kirkens Korshær), May 2011 issue of which had a special focus on the necessity of addressing homeless people's needs in urban planning.

416 These are our own estimates, based on experience. No statistics have been found.

417 *Global Water Intelligence*, *Vol. 9*, *Issue 9* (*September 2008*).

418 The amount varies, according to the source consulted: *Danva: Water in figures – DANVA's Benchmarking and Water Statistics 2010*, p. 4, and data from Danish national Statistics drawn from www.statistikbanken.dk.

419 According to data provided by Danish National Statistics from a national survey 'Forbrugsundersøgelsen' where 2 400 families' income and expenses are monitored. The data can be accessed at www.statistikbanken.dk. The low income households in the survey have in average 1.1 persons in the household.

420 OECD, *Pricing water resources and water and sanitation services*, 2010, p. 74.

10–20 households remaining disconnected for longer periods. However, these houses often turn out to be uninhabited during the period of disconnection.[421]

Although the relationship between the water company and the user is generally regulated by private law, access to water and sanitation are considered fundamentally important to a person's or a family's standard of living. Disconnection is considered a serious impediment to an adequate standard of living, and therefore the Danish social security system includes the possibility of obtaining social aid, for those individuals who are unable to pay for these necessities.[422] A simple application must be submitted to the municipality, which evaluates whether or not the applicant is in fact unable to pay. Financial assistance thus requires initiative on the part of the person unable to pay. Some water suppliers have adopted the procedure of notifying the social authorities when disconnecting households that might be experiencing financial hardship. This is not formally required, but may help to make the authorities aware of families in need of social assistance.

In most cases in which a household is connected to both the public drinking water supply and public sewage system, the 'water bill' includes both water and sanitation. However, it is technically impossible to disconnect a household from the sewage system.

Special problems arise when tenanted rental properties are disconnected from their water supplies. In many cases, the owner of the house or flat is the contract partner of the water company. The owner pays the water company bill, and the tenant settles with the owner. In this situation, the water company is also entitled to disconnect the water supply if the payments are not made on time. The tenants' right to water is in these situations ensured through the Tenant Act.[423] At the tenant's request, the municipality is obliged to pay the water company to re-establish the water supply for his household.[424] The municipality may afterwards retrieve payment from the owner, together with the property tax on the house.

4. Water quality

All citizens in Denmark are entitled to drinking water of a quality that meets the European standards.[425] The municipality is assigned the authority, as well as the duty to intervene, if analysis reveals that drinking water does not meet the quality requirements prescribed by the legislation.[426] A ministerial order issued according to the Water Supply Act prescribes how often both publicly and privately owned water supplies are to be sampled.

Although Danish drinking water is generally considered to be of good quality, occasional contamination may occur. A recent spectacular example of contaminated drinking water is offered by a case from the town of Køge. In 2007, the citizens of Køge experienced the contamination of their drinking water supply with water from the Køge waste water treatment plant, which resulted in 120 reported cases of illness and the disconnection of 7 000 households from the public water supply for several weeks. During this period, drinking water was provided free of charge to the consumers by tank trucks. The contamination occurred as a result of the accidental injection of waste water containing high levels of

421 Personal communication, Esbjerg Forsyning.

422 Act on Active Social Policy, consolidated Act N°946 of 1/10/2009, § 81.

423 Tenant Act, consolidated Act N°963 of 11/08/2010.

424 Tenant Act, § 46 q.

425 Council Directive 98/83/EC, 3 November 1998, on the quality of water intended for human consumption.

426 Ministerial Order N°1449 of 11/12 2007 on water quality and water supply systems.

bacteria from human faeces into the drinking water system. In the criminal case that followed, the Danish High Court found the waste water treatment plant negligent, and that there had been a violation of provisions in the Water Supply Act that obliges the users of a water supply to use their installations in such way that there is no danger of contamination of the water in the system.

The waste water treatment plant was fined € 13 500. In its verdict, the High Court emphasised that increased safety awareness is expected of a waste water treatment plant that handles large quantities of potentially harmful waste water on a daily basis.

5. Access to information

In Denmark, public access to information about the water supply and sanitation sectors is regulated through the Act on Access to Environmental Information.[427] In general, public access to all information on the quality of drinking water is provided on request. Furthermore, the water companies have an obligation to actively inform the households within its supply zone regarding the quality of the water, and other technical and administrative issues related to the water supply, on a yearly basis.[428]

A few established procedures ensure public participation in decision-making, with regard to water services. The infrastructure of the drinking water supply within a municipality is regulated through a municipal water supply plan. This plan identifies the areas of the municipality to which the various water utilities have to provide water. The Water Supply Act requires a stakeholder consultation before the proposal for such plan is drafted, and the plan draft is subject to a brief public hearing before being enacted by the municipal council.[429] Owing to the fact that most water supply plans are assumed to have an impact on the environment, the procedure will usually also require a strategic environmental assessment, fulfilling the requirements of the SEA Directive.[430]

CONCLUSIONS

In Denmark, the right to access to water and sanitation is not absolute, meaning that there is no right to free access to water and sanitation. Denmark has ratified, but not incorporated the ICESCR, as domestic law is considered to be in conformity with the Covenant. Nevertheless, it might be argued that formal incorporation of the ICESCR would strengthen the legal status in Danish law of the Covenants provisions, such as the right to access to water and sanitation.

In Denmark, the owner of a property has the right to connect said property to a public water supply system, if such a system is available in the proximity of the property. If no public system is available, an individual abstraction of groundwater may be established, in order to provide water to the household. Water companies are entitled to disconnect a household from the water supply when the bill is unpaid, but the social security system provides the possibility for both owners and tenants to receive financial assistance, in order to re-establish the connection.

---

427 Act on Access to Environmental Information, consolidated Act N°660 of 14/6/2006.

428 Ministerial Order N°1449 of 11/12 2007 on water quality and water supply systems, § 29.

429 Ministerial Order N°1450 of 11/12 2007 on water supply planning, § 2.

430 Directive 2001/42/EC of the European parliament and the Council, on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.

There are no provisions in Danish legislation that seek to ensure general access to public facilities for water and sanitation. In other words, Danish law does not formally ensure access to water and sanitation for the homeless, but the authorities are obliged to provide temporary accommodation for people in need of a home or a place to sleep; this includes access to water and sanitation.

Although Danish water quality is generally good, occasional contamination of water supplies occurs. The municipalities are obliged to intervene when drinking water does not meet the quality requirements, and claims for compensation in case of loss or damages may be brought before a civil Court.

THE HUMAN RIGHT TO WATER IN SCOTLAND

Sarah Hendry
Lecturer in Law, University of Dundee, Scotland

1. Introduction

Scotland is one of four national jurisdictions within the United Kingdom (UK), with its own legal system, Court structure and private law regime.[431] In 1999, a "devolved" Scottish Parliament was established under the Scotland Act,[432] with responsibility for *inter alia* property law, the environment and water, and implementation of relevant EU directives, but with certain matters including taxation and competition reserved to the Westminster (UK) Parliament. The new Parliament provided an excellent opportunity to address many neglected areas of domestic law, and it very quickly showed its interest in water, with a wide-ranging inquiry,[433] followed by a suite of legislative reforms.[434]

Several relevant matters remain the prerogative of the UK government, including foreign affairs. The UK is a long-standing member of the Council of Europe and a party to the European Convention of Human Rights (ECHR). However, the UK is most unusual in having no formal written Constitution. Instead the constitutional arrangements are composed of various instruments, including Acts of Parliament, case laws and Parliamentary conventions. There is no modern Bill of Rights and successive UK Governments resisted the incorporation of the ECHR into domestic law. In 1998, however the Human Rights Act[435] was passed and this, like the Scotland Act, is an Act with constitutional effect. It is a Westminster Act that applies in Scotland, but with some specialities to ensure the compliance of the Scottish Parliament and Scottish Government, whilst taking account of the special position of the Scottish Courts and legal system. This chapter will consider the provision of water services in Scotland, in the context of the Human Rights Act and the emergence internationally of the right to drinking water and to sanitation, as well as assessing these controversies.

2. Water services regulation in Scotland

In Scotland, unlike England and Wales, water services survived the "privatisation" period of Prime Minister Thatcher. During the 1980s, the Thatcher administration undertook the divestiture of not only manufacturing entities, but also key public utilities. Water services in England and Wales were entirely divested, [436] in a way most unusual globally, where normally private sector participation involves concessions, leases, management contracts, joint ventures – almost any business model apart from the sale of the assets themselves. In Scotland though, extensive political resistance around the theme of "Scotland's Water – Safe

---

431 Treaty of Union; Union with England Act A.P.S. XI, 406, c.7.

432 Scotland Act 1998 c.46. A new Scotland Bill is currently before the Westminster Parliament which will increase Scotland's tax-raising powers; Scotland Bill 2010-2011 HL Bill 79.

433 Scottish Parliament Transport and Environment Committee Report N°.9 of 2001 *Report on the Inquiry into Water and the Water Industry* available at www.scottish.parliament.uk/business/committees/historic/x-transport/2001.htm last access 7/7/2011.

434 Water Industry (Scotland) Act 2002 asp.3, Water Environment and Water Services (Scotland) Act 2003 asp.3, Water Services (Scotland) Act 2005 asp.3.

435 Human Rights Act 1998 c.4.

436 Water Act 1989 c.15.

Clean Affordable Public" meant that John Major, Thatcher's successor, did not proceed with selling off Scotland's water industry.[437] Instead he brought in structural reform including the use of the private finance initiative (a common form of private sector participation, using some variant of Build-Own-Operate contracts) for a new generation of waste water treatment plant.[438] The same set of reforms moved the industry out of local government and instead established three regional authorities to provide these services. In 2002, following the establishment of the Parliament, the Water Industry (Scotland) Act established one single public corporation, Scottish Water (SW), which remains the principal supplier, providing water to more than 98% of the population and sewerage services to around 95%. The remainders, in the remote rural communities, are served by private supply, and for waste water, mainly by septic tanks. The Water Services (Scotland) Act 2005 introduced some limited competition, for retail services in the commercial sector only, and made some further reform to the system for economic regulation.[439]

The system for economic regulation was first established in 1999,[440] with the creation of the Water Industry Commissioner, who advised the Government on tariffs and service levels within a framework of policy objectives set by Ministers. Under the 2005 Act, the Commissioner became a five person Water Industry Commission for Scotland (WICS) which now has responsibility for setting prices through a five year planning system, with appeals to the UK Competition Commission. The social and environmental policy objectives are still set by Ministers,[441] with an emphasis on meeting the environmental standards emanating from the European Union and ensuring affordable access to services for all of Scotland's people.

3. Human rights law in Scotland

Prior to the Human Rights Act 1998, although it would be reasonable to argue that many "civil liberties" were in any case part of the constitutional framework of the UK jurisdictions, nonetheless if a citizen wished to protect his or her specific rights under the ECHR he or she would need to go to Strasbourg to do so. The ability to raise such actions in the domestic Courts inevitably leads to more litigation, which may in turn see changes in the domestic law. Since then, the ratification of the Lisbon Treaty[442] has effectively incorporated the ECHR into EU law, a fact overlooked by politicians and media alike – indeed in the UK, it often seems that the media is not capable of distinguishing rules emanating from the EU from those under the ECHR. In Scotland, the Scotland Act is also relevant, providing in particular, that the Executive (the Scottish Ministers) must not act in a way incompatible with the Convention.[443]

---

437 On the political campaign and its ramifications, see Hendry, S. *"Scotland's Water – Safe Clean Affordable Public"*, 43 Natural Resources Journal 491-517 (2003).

438 Local Government etc. (Scotland) Act 1994 c.39.

439 See Hendry, S. *"Water for Sale? Market Liberalisation and Public Sector Regulation in Scottish Water Services"*, Utilities Law Review 16 [2006/2007] 4 153-162 (Summer 2008).

440 Water Industry Act 1999 c.9.

441 Scottish Ministers Principles of Charging For Water Services 2010-2015 Statement available at www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/917/0088612.pdf; The Scottish Water (Objectives for 1st April 2010 to 31st March 2015). Directions 2009 available at www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/917 /0088613.pdf last access 7/7/2011.

442 Treaty of Lisbon OJ C306 Protocol 8.

443 Scotland Act s.57.

The potential for significant impact on the domestic law was famously (or infamously) noted by a senior Scottish judge, Lord McCluskey, as providing "a field day for crackpots, a pain in the neck for judges and legislators, and a goldmine for lawyers."[444] It is regrettable that senior decision-makers should have such a negative view of this legislation; it is inevitable that its enactment would lead to changes. Most of these changes have been in relation to the criminal law and especially, the implementation of Articles 5 and 6. Thus, there were decisions making unlawful the post of temporary sheriff,[445] affecting the use of indeterminate life sentences,[446] the management of those detained in secure psychiatric hospitals,[447] and the use of self-incrimination for drink driving charges.[448] Significant and negative media, political and public attention has been focused on the prohibition of "slopping out" for prisoners,[449] and most recently, on the requirements that no-one should need to answer questions in a police station without a solicitor,[450] and that all evidence held by the prosecution should be provided to the defence.[451] Currently, the role of the UK Supreme Court in Scottish cases, at this nexus of criminal law, human rights law and constitutional law, is raising constitutional and political issues.

The most important relevant Scottish case for this chapter is undoubtedly *Napier*, the "slopping out" case.[452] Napier was a prisoner on remand (pre-trial) in one of Scotland's major prisons, and he was confined to a small cell which he shared with another prisoner, sometimes for up to 23 hours a day, with no sanitary facilities. Inmates were provided with a urine bottle and a bucket or pot for faeces, with no privacy and no means of emptying these conveyances until the cell was unlocked, sometimes for as long as 15 hours. As well as being over-crowded the cell was poorly lit and ventilated. In addition the facilities for emptying the pots or buckets were very constrained as was the availability (in number, duration and quality) of washing facilities for the prisoners. Napier suffered from severe eczema, which was significantly worsened by his stay in the remand wing of the prison. In 2001, he raised an action on grounds of breach of Articles 3 and 8 of the ECHR, asking that he be moved to a facility where his eczema could be properly treated, and on the *prima facie* evidence an order was made by the Court. In 2004, a full hearing on the evidence took place after which the Court held that there had been a breach of Article 3; that failing which there had also been a breach of Article 8; and that the Scottish Ministers had also breached their duty of care. The Court held that the breach was caused by the combination of overcrowding, the "slopping out" routine and the prisoner's health condition; and awarded a sum of £ 2000, plus interest, in just satisfaction.

Napier was a hugely important case. It raised a great deal of political and press criticism, especially as many other prisoners who had been held in similar circumstances were then awarded compensation.[453] Further, an unrelated case in the House of Lords, which at that time had competence to hear petitions for breaches of human rights against the Scottish Ministers under the Scotland Act, confirmed that there was no time bar on such actions

444 During the second reading of the HRA: http://business.timesonline.co.uk/tol/business/ law/columnists/ Article722263.ece last access 7/7/2011.
445 *Starrs* v. *Ruxton* 2000 JC 208.
446 Most recently, *Petch and Foye v. HMA* [2011] HCJAC 20.
447 *Inter alia, Reid v. Secretary of State for Scotland* 1999 SC (HL).
448 *Procurator Fiscal v. Brown* (Scotland) [2000] UKPC D3.
449 *Napier v. Scottish Ministers* 2005 1 SC 229.
450 *Cadder v. HMA* [2010] UKSC 43.
451 *Fraser v. HMA* [2011] UKSC 24.
452 *Napier*, above, N°19
453 See, e.g. http://news.bbc.co.uk/1/hi/scotland/7060991.stm.

(unlike the one year bar under the Human Rights Act itself), which then widened the numbers of prisoners who could continue to raise actions.[454] In the latest action, the Courts have held that the conditions in parts of Peterhead Prison, which is now the only prison where not all prisoners have access to an individual flushing toilet, can be sufficiently distinguished from Napier to reject their claims under both Arts. 3 and 8.[455]

These cases were not raised on the basis of a right to sanitation; such a right in international law has not (yet) been recognized by the UK Government, and cases on prison conditions under the ECHR are generally raised, as in Napier, under Arts. 3 and 8. However, the unacceptability of the practice (the use of buckets and slopping out) had been recognized for a significant period of time. In 1996, the European Committee on the Prevention of Torture (CPT), reporting on its 1994 visit to the UK which included Barlinnie prison, considered that the practice could be degrading;[456] it was described as "unacceptable" by her Majesty's Inspectorate of Prisons in 1997.[457] The Scottish Ministers had given various dates by which the practice would be abolished, but it is clear from the evidence in Napier that they had instead chosen to spend the available funds on other priorities.[458]

More recently, statements by the relevant Ministers on other human rights questions suggest a populist approach that may not be the most appropriate. Two high profile criminal cases that brought together human rights and criminal procedure have led to serious constitutional criticism of the role of the UK Supreme Court. This Court is responsible for the final appeals in Scottish civil litigation, whereas under the separate system of Scots law established under the Act of Union, criminal appeals are heard by the High Court of Justiciary as an appellate Court with no further appeal; but they do consider "devolution matters" under the Scotland Act 1998; these include cases where it is argued that Scottish public authorities, including the Lord Advocate and other senior law officers, have acted in a way that breached a Convention right. In *Cadder*, the Supreme Court agreed that it was a breach of Art. 6, to hold someone in a police station and interrogate them for up to 6 hours without access to a solicitor. In *Fraser*, where the petitioner had been convicted in a very high profile murder trial after a significant period of time, the rules of evidence applied at his trial were considered to be in breach of Art. 6. Such is the role of an appellate Court, and in both cases the legal profession, the Courts and the Government could hardly have been unaware of the possibility of such a result. The Government's response has been a matter of some concern, especially in *Fraser*. Essentially they have accused the Supreme Court of being English Court which should not have jurisdiction in a Scottish criminal appeal.[459] In addition, there have been somewhat inflammatory remarks about the Scottish judges on the Supreme Court and indeed about individual Scots lawyers who have acted in human rights cases where the petitioner is also involved in criminal proceedings. Perhaps of greatest concern was the suggestion by the Justice Minister that "he who pays the piper calls the tune"[460] – in other words, that the Scottish Government should have some authority over the Court due to its

454 *Somerville v. Scottish Ministers* [2007] UKHL 44.

455 *Greens, Petitioner* 2011 SLT 549.

456 CPT 1996.

457 Report by HM Inspectorate of Prisons on HM Prison, Barlinnie 1997 paras 1.2, 2.4. www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/47049/0025082.pdf.

458 *Napier* paras 87-89.

459 Interview with the First Minister, Alex Salmond, Holyrood Magazine 13 June 2011. www.holyrood.com/index.php?option=com_holyrood&func=Article&artid=5140&edition=257&brick=3.

460 See, e.g. www.telegraph.co.uk/news/uknews/scotland/8554410/Lord-McCluskey-says-Kenny-MacAskills-conduct-is-unsuitable-for-a-Justice-Minister.html.

financial contributions towards the Court's expenses. This statement compromises the separation of powers and the independence of the judiciary.

Of course the current Scottish Government is a nationalist administration, and the current UK Government is led by a Unionist party. The Scottish administration is entitled to make political capital. Most lawyers – certainly human rights lawyers – can imagine circumstances where the Courts themselves are so contrary to the principles of fairness or justice, or so representative of a political system which deprives individuals of their rights or liberties, that such a Court should be open to criticism. This might be especially true in a "devolved" or federal system or a situation where there is an independence movement that is being denied expression. Furthermore, there is a legitimate argument that the powers of the Supreme Court in relation to devolution issues under the Scotland Act have extended the jurisdiction of that Court in Scottish matters, and that its powers to hear appeals over criminal cases involving breaches of human rights are wider than in relation to similar appeals arising from the English Court of Appeal. Yet, the UK Supreme Court, and the House of Lords before it, has successively issued human rights judgments highly critical of both the current and the previous UK administrations; it does not appear to be exercising its jurisdiction to uphold the Union or to compromise the political authority of the devolved administration. Furthermore, the Scottish government is an avowed supporter of the European Union, and its avowed intention is to be an independent sovereign state within the EU; full compliance with the ECHR is now an integral part of membership of the EU. It is true to say, as the First Minister has, that in such a sovereign political framework, the only resort of both Mr. Cadder and Mr. Fraser would be to take their case to the Strasbourg Court, at great expense and inconvenience. It may also be that recourse to the Supreme Court should be more limited, and that there are genuine constitutional issues here. However, it would be more progressive if the current administration chose to make political capital out of defending the human rights frameworks found in international and European law, in a way that the UK Government generally declines to do.

The Scottish administration, previously a minority government, has recently been returned to power with an overall majority. It is unsurprisingly using this to seek political concessions and extend the limits of devolved power. In the run up to the election, it issued a series of discussion documents including one on building a "hydro nation".[461] This document looked at the powers as well as the governance of Scottish Water and suggested that it could have more of a role in international outreach, in recognition of the world's water crisis and policy objectives such as the Millennium Development Goals. It also noted the resolution in September 2010 by the UN Human Rights Council in support of the rights to water and sanitation. This sort of approach is more befitting to the social and political aspirations of an independent Scotland than an attack on a Court that has consistently, in the face of political and populist criticism, upheld the principles of European human rights law.

4. Duties to supply services

Returning to the provision of drinking water and sewerage, both the water services provider and the economic regulator have various duties under the relevant legislation. In terms of general and high level duties, there is a requirement on the Ministers and on Scottish Water to conserve resources and provide "adequate" services, as well as to collect and

[461] Scottish Government 2010, *Building a Hydro-Nation: A Consultation;* www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/335029/0109551.pdf last access 8/7/2011.

disseminate data and information.[462] There is no universal service obligation as such, but there are duties on Scottish Water to provide domestic services, both water and sewerage, where this can be done at "reasonable cost".[463] "Reasonable cost" has relatively recently been defined in law, in order to clarify the requirement on property owners to contribute to the capital costs of extending the networks or their capacity.[464] This is an issue in the remote rural areas, including the islands, and also where there are new urban developments. (The position of those who remain dependent on private supply will be considered further below.) "Domestic purposes" are defined and where water is supplied for these purposes it must be "wholesome", which now has a technical meaning, to ensure that it meets the requirements of the EU's drinking water quality directives.[465] Importantly, the duty to provide a supply for domestic purposes has primacy in relation to charging for services – thus there will be no disconnections or reductions in supply for domestic use.[466]

In terms of the economic regulator, the WICS has duties to promote the interests of persons who are, or might be expected to be, connected to the public water supply or sewerage systems. In addition, up till now Scotland has had a system of Water Customer Consultation Panels (but known as "Waterwatch") to represent consumer interests, but these are to be disbanded and their functions transferred to a general consumer organisation, as part of moves across the UK to reduce the number of non-departmental bodies with attendant staffing and other costs.[467] Whilst perhaps understandable, this may jeopardise the extensive new powers that Waterwatch was given in 2005, including powers to investigate complaints, make representations (to the Government and the WICS as well as to Scottish Water) and require the provision of information. It is not yet clear how these and other functions will be achieved following disbanding, but it seems that they will not be transferred to the WICS, even though meeting social obligations is a core part of the price setting process.

5. Policy objectives

Because the provision of water services is in public hands, through a public corporation, policy objectives are set by Government Ministers; the WICS and the other regulators must ensure that these objectives are met by Scottish Water. Indeed, even where water services are provided with private sector involvement, it is both appropriate and necessary that the policy framework is provided by Government; that, along with regulation, is a core function of the state. Other regulators are the Scottish Environment Protection Agency, for environmental obligations, especially the treatment and discharge of waste water,[468] and the Drinking Water Quality Regulator.[469] For environmental protection, as with drinking water, the relevant standards generally emanate from EU law; attainment of EU and domestic standards in all these fields is part of the policy objectives.

462 Water (Scotland) Act 1980 s.1.

463 Water (Scotland) Act 1980 s.6; Sewerage (Scotland) Act 1968 s.1.

464 Currently, the Provision of Water and Sewerage Services (Reasonable Cost) (Scotland) Regulations SSI 2011/119; see also Planning Advice Note 79 Water and Drainage at www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/149784/0039881.pdf last access 6/5/2011.

465 Currently, Directive 1998/83/EC; implemented in Scotland through s.75A-75J of the Water (Scotland) Act 1980.

466 Water Industry (Scotland) Act 2002 s.39.

467 Public Sector Reform (Scotland) Act 2010 asp.8 s.10.

468 Discharges from treatment plant are licensed under the Water Environment (Controlled Activities) (Scotland) Regulations 2011 SSI 2011/209, meeting the requirements of the Urban Waste water Treatment Directive 1991/297/EEC.

469 The Drinking Water Quality Regulator was established under the Water Industry (Scotland) Act 2002 asp.3. Part 2.

Charges for water services are determined by the WICS on a five year basis; policy objectives and "principles of charging" are set for each regulatory period, and enforced against Scottish Water by means of a Direction issued by the Ministers.[470] Ministers may also serve Directions against each of the regulatory bodies, and the regulators in turn have enforcement powers against Scottish Water. The system for economic regulation ensures that tariffs allow Scottish Water to maintain its operating systems and recover its capital investment over appropriate timescales, and also to meet all the environmental and social objectives. Increases in charges during the regulatory period can only be approved if they are necessitated by an external and unforeseen event.

The framework allows the identification of specific policy goals, and a number of these have been addressed by the charging regime in recent years. Whilst the cost of capital investments can be borrowed from the Government, operational expenditure in total should be met by the charging scheme; but there is room for some cross-subsidy across user groups. The policy objectives seek the unwinding of cross-subsidy especially between commercial users, but at a rate that does not cause undue difficulties. (There is ongoing provision for social equity in charges for domestic use, which is further addressed below.) Another on-going problem is sewer flooding, which is a problem causing the utmost distress to those affected; again the policy objectives set specific requirements for Scottish Water to reduce the incidence of this. The implementation of new domestic legislation on flooding,[471] which *inter alia* transposes the EU Floods Directive[472], does address flooding from sewers where this is caused by heavy rainfall or other hydraulic events and requires the mapping of Scottish Water's sewer networks. There are also specific domestic requirements for upgrading the sewerage system in the Directions, and these obligations all impose costs on Scottish Water and therefore its customers. In 2004, the House of Lords issued the final judgment in *Marcic v. Thames Water*, a long-running human rights case in England, where the plaintiff challenged the failure of the service provider to address localised sewer flooding, *inter alia,* on the grounds of breach of Article 8. In the end the appeal failed, as the correct response of the individual was to approach the regulator, rather than raise a private law action – the regulator, and the Government, must have the discretion to make proportionate decisions as to spending priorities.[473] It is likely that a Scottish Court in a similar situation would take a similar approach.

Three other issues addressed in the policy objectives are geographic fairness, surface water drainage and water charges for charities; the first of these is relevant to this chapter. Because of the geographic spread in Scotland, even where properties are attached to the public network there are significant regional disparities in cost of provision. The policy objectives require that for domestic customers in the same charging band, the costs should be equalised across Scotland, regardless of the location of the property. These charging bands are linked to local property taxes and provide social equity, and are therefore a core part of service protection for the poor.

---

470 The current Principles of Charging, Directions and all related documents are available at: www.scotland.gov.uk/Topics/Business-Industry/waterindustryscot/publications/Policystatments last acces-sed 8/7/2011. The Ministers' powers to make the Directions are under s.56, 56A of the Water Industry (Scotland) Act 2002, and the power to issue the Principles of Charging under s.29 of the same.

471 Flood Risk Management (Scotland) Act 2009 asp.6.

472 Directive on the Assessment and Management of Flood Risk 2007/60/EC.

473 *Marcic v. Thames Water PLC* [2004] 1 All ER 135.

6. Water services charges and provision for the poor

Prior to 1996, water services in Scotland were provided by local government, and water charges were collected as part of local taxation. When separate water and sewerage authorities were established, and subsequently merged to create Scottish Water, the system of collecting water charges along with local government taxation was maintained. Currently, the local tax is known as the council tax, which is based on banded property values; charges for networked water and sewerage services are banded, and collected, in the same way. There are exemptions for students, and reductions for single adult households and those on state benefits. Failure to pay is actionable by the local authorities using ordinary procedures for civil debt; as noted above, disconnections or reductions in supply are not permitted for failure to pay.[474] "Around half of households in Scotland connected to the public supply are in receipt of some level of discount for their water and sewerage charges. Of a total of 2 428 058 households in Scotland connected to the public supply, around half, 1 224 168, are in receipt of some level of discount for their water and sewerage charges."[475]

In general, it is arguable that it is preferable to have separate billing and collection of water (and waste water) charges. This provides transparency, letting customers see how much they are paying for the service. When citizens in Scotland receive their council tax statements for the year, this includes a separate notification of their water and sewerage charges; but the charge is collected in one payment, and it may well be that many people do not closely scrutinise the paperwork. There is a benefit to Scottish Water in administrative costs, in not having to bill domestic customers themselves. Very few domestic users in Scotland are metered at present, but metering trials will take place during this regulatory period.

The arguments for metering are obvious; that it will encourage customers to reduce consumption. The arguments against are also well-known. Meters themselves are expensive; in countries with high availability of water resources, such as Scotland, the costs may not be justified – although as the carbon costs of treating and distributing both water and waste water increase this balance will change. Where there are high levels of leakage, this may be a more effective way to reduce consumption; this is an area where the WICS and Scottish Water are making significant progress at present. Most importantly, large families, and those with certain illnesses or disabilities requiring exceptionally high consumption of water, will be significantly disadvantaged by meters. Although small families, and single people or couples, may benefit financially, all of these reasons make the introduction of metering a potentially difficult political and social problem. The Water (Scotland) Act already places a special duty to consider the needs of the disabled, those with large families or medical conditions, who may require more water; this will be more important if metering is introduced.[476]

7. Private supplies

The vast majority of customers in Scotland have public supply, but the rural areas (the northern highlands, southern lowlands, and the many island communities) are often dependent on private water supply, usually directly abstracted via a borehole, and private sewerage, usually by septic tanks. For drinking water, the water quality standards applied will

474 Local authorities' powers to collect these charges, and the debt recovery procedures, are currently in the Water Industry (Scotland) Act 2002 s.37 and sch.4.

475 Scottish Water, Freedom of Information request by the author, October 2011.

476 Water Industry (Scotland) Act 2002 s.49. In England, where there is private supply and extensive metering, the duties of the regulators to protect consumers were strengthened recently, and special regulations apply for charging potentially disadvantaged customers.

depend on the size of the local distribution network. The EU Drinking Water Quality Directive applies to supplies of more than 10 m^3 / day or serving more than 50 people, or where the water is used for any commercial or public purpose. The latter would include "bed and breakfasts" (small private boarding houses for tourists, very common in the UK) and other tourist locations such as caravan sites, as well as supplies for schools or village halls. The relevant standards are applied in the domestic law,[477] making use of the available derogations under the EU regime, but with a very limited grant scheme available to bring in necessary improvements,[478] which might include treatment, or protection of the source (for example by fencing off grazing animals) in accordance with global best practice in water safety planning.[479] Quality is monitored and tested by local authorities. It is possible that an action could be raised under Article 8, or perhaps Art. 1 Protocol 1, if a local authority failed a private water supply and this resulted in it becoming difficult to occupy the premises, but it is likely that the Courts would hold this to fall within the rules of proportionate discretion as in *Marcic.* When new rules on water resources were introduced in 2005 as part of the transposition of the Water Framework Directive, there was speculation that actions might be raised by those already abstracting from a private source, probably under Art. 1 Protocol 1, but these did not materialise and again it is likely that the holders of the rights accepted that with a long lead-in time and a clear public purpose, the new licensing regime would survive a challenge on these grounds. There does not seem any strong reason to believe that the recognition of a specific right to water would lead to a different result.

In terms of non-networked sewerage, the usual solution is a septic tank, though other small treatment plant may also be used. Scottish Water may provide such local systems, but often these are owned and maintained by the householder. Difficulties may arise if there is a proposal to extend the network which will impose costs beyond the specified "reasonable" costs onto the householders in question,[480] especially if there is a system serving several properties and not all can agree or raise the necessary capital. Under the new water quality regulations, septic tanks must be registered,[481] and this takes place whenever the property in question is first sold or transferred after the new rules came into force. Normally the only requirements are that the systems be properly situated, designed and built, but if there is a direct discharge to surface water then a further consent may be required. Again it could be argued that if the regulator refuses the consent and therefore the property has no drainage, then there is a deprivation of property, or family life, whether or not there is a recognised right to sanitation. Again we would expect the domestic Courts to weigh such arguments against the public health or environmental policy objectives that the restrictions would be seeking to achieve.

8. Emergency provisions

Although SW has the general responsibility of providing supply, local authorities also have some functions especially in emergencies. There is a general power for both municipalities and SW to provide wells, pumps, standpipes etc for public supply,[482] and for

477 Private Water Supplies (Scotland), Regulations 2006 SSI 2006/209.

478 Hunter C et al 2009 *Private Water Supplies (Scotland) Regulations 2006: Understanding Engagement of Owners and Users* Scottish Government Publication para. 2.11, available at www.scotland.gov.uk/ Resource/ Doc/291045/0089405.pdf last access 11/7/2011.

479 WHO 2008 *Guidelines for Drinking Water Quality (3rd Ed)* especially Chapter 4, available at www.who.int/water_sanitation_health/dwq/fulltext.pdf last access 11/7/2011.

480 Provision of Water and Sewerage Services (Reasonable Cost) (Scotland), Regulations SSI 2011/119.

481 Water Environment (Controlled Activities) (Scotland), Regulations 2011 SSI 2011/209.

482 Water (Scotland) Act 1980 c. s.25.

local authorities to provide drinking fountains etc, on roads or public places,[483] and a general power to close wells, fountains etc on the grounds of pollution or harm to health.[484] There is a separate power to apply to the Sheriff for the closure of private supplies on the same grounds, or for an order restricting their use (e.g. that the water should not be drunk). The municipality can notify SW of a temporary deterioration in piped supply and require SW to provide water by some other means until the quality problem has been resolved.[485] The municipality also has more general powers to monitor water supply, to notify SW of any problems pursuant to requesting action as noted above, and in the event of a failure to respond, to notify the Drinking Water Quality Regulator.[486] The Ministers have broad powers both to give Directions and make regulations regarding the municipalities and especially, their role in monitoring private supply. The municipalities have a further duty, to "immediately investigate" any water quality failures of a supply to the public, with specific examples of schools, hospitals and restaurants, within their area, and to notify the Ministers.[487] This could include both public and private supplies. They must then serve notices requiring remedial steps, and inform consumers of the problem.

Solely in relation to private supplies, the municipality has powers to serve notices on the "relevant persons" regarding any supply which is not, or is not likely to be, wholesome.[488] Relevant persons can include both the owners and occupiers of the premises concerned, but also the owners and occupiers of land where the source of the supply is situated. Municipalities have broad powers of entry and enforcement to support their duties and functions, and all notices can be appealed to the Minsters.

Emergency powers over water supply also exist under other legislation, especially that providing for drought – a rare condition in Scotland, but not unknown, especially in the East. In the event of a drought, the Ministers can make an order authorising SW to take water from any source, and if necessary, to supply water by tanker or standpipe.[489]

9. Non-discrimination and special cases

In general, because of the wide availability of water supply and its generally high quality, there are few special cases where discrimination in the provision of drinking water may be an issue. Provision for the public sector, schools, hospitals, etc does not appear to be a problem, and in recent years schools have been much more flexible about allowing drinking water in classes. Sanitation may be a different issue in some respects; provision in public spaces such as town centres is often made through shopping centres, large department stores or similar, at least during their hours of opening. However there is some concern at present across the UK that municipalities are closing free-standing public toilets on grounds of costs, as a result of public sector funding cuts in response to the global financial crisis; municipalities are less likely to provide any service where there is no statutory duty to do so.[490] At the same time, a climate of deregulation makes it unlikely that such a duty will be introduced. Toilets are also available through providers of private services, for example restaurants, cafes or licensed premises, although in such cases the proprietor or licensee may

483 *Ibid* s.26.
484 *Ibid* s.27.
485 *Ibid* s.76D.
486 *Ibid* s.76F.
487 *Ibid* s.76FA.
488 *Ibid* s.76G.
489 Natural Heritage (Scotland) Act 1991 c.28 s.20.
490 See, e.g. www.britloos.co.uk/ last access 11/07/2011.

require persons to purchase goods or services in order to use the facilities. In all of these cases (both public and private sectors) there is legislation preventing discrimination against the disabled,[491] although there may be exceptions depending on the scale of the operation and the financial investment required to upgrade facilities. Generally, toilets for the disabled are provided, but access to the premises themselves may be a barrier. One leading charity working with older people across the UK report that 52% of those in a recent survey did not go out for fear that they could not find a toilet, but whether this conflicts with a human right to sanitation seems unclear, as they are most unlikely to have no provision in their own home or residential establishment.[492] Given that almost everyone in Scotland will have a flushing toilet in their own home, whether connected to a public or private system, it is difficult to argue that the basic right of sanitation is not generally being met.

One final category that may give cause for concern is the travelling communities. In Scotland there could be as many as 15 000 "gypsy/travellers",[493] although Government surveys suggest that only around 2 455 live in caravans.[494] Insofar, as gypsies are a racial or ethnic group, they will be protected by the Equality Act 2010, which repeals and replaces most provisions in sex discrimination, race relations and disability discrimination law within a new framework, monitored by a new integrated body, the Equality and Human Rights Commission. Courts in England have held gypsies to be a racial group,[495] and similarly an employment tribunal in Scotland;[496] it would be most unlikely for a Scottish Court not to hold the same. Gypsies and travellers in Scotland may experience discrimination in many aspects of their lives and some of these may affect their human rights; for example lack of access to housing, education and health care. Whilst sites run by local authorities should have adequate provision of water and sanitation, this is not always the case, and many travellers for different reasons do not stay on these sites. Other sites in private ownership may include sites that are not licensed, or the use of public land such as beaches or roadsides, and these are most unlikely to have any public services.[497] To date there have been no human rights actions on any grounds raised by these communities, and a recent petition to the Scottish Parliament suggested *inter alia* that these communities found it difficult to access legal representation.[498] The Scottish Government has recognised the problems faced by these communities,[499] following a Parliamentary inquiry,[500] but little progress seems to have been made. So this is a

---

491 Now in the Equality Act 2010 c.15.

492 Help the Aged 2007 *Nowhere to go? Public Toilet Provision in the UK* available at www.ageuk.org.uk/search1/?keyword=access+to+toilets&nation=AgeUK_en-GB last access 11/07/2011.

493 See generally *Scottish Traveller Education Pogramme,* www.scottishtravellered.net/travellers.html last access 11/07/2011. The dual term is used in official documents in recognition of the different groups and communities involved.

494 Brown P., Niner P., Lomax D., 2009 *Assessing Local Authorities' Progress in Assessing the Accommodation Needs of Gypsy and Traveller Communities in Scotland,* Final Report EHRC Research Report 44 p.16; www.equalityhumanrights.com/uploaded_files/Scotland/Research/gt_final_report.pdf.

495 CRE v. Dutton [1989] 1, All ER 304.

496 K. MacLennan v. Gypsy *Traveller Education and Information Project,* EAT (unreported).

497 Shelter Scotland for general information on the types of sites used and the problems experienced; http://scotland.shelter.org.uk/getadvice/advice_topics/finding_a_place_to_live/gypsiestravellers last access 11/07/2011.

498 Scottish Parliament Petition 1333 and related documentation available at www.scottish.parliament.uk/business/petitions/docs/PE1333.htm last access 11/07/2011.

499 Scottish Government 2008 *Scottish Government Race Equality Statement* www.scotland.gov.uk/Topics/People/Equality/18934/RaceEqualityStatement last access 11/07/2011.

500 Scottish Parliament Equal Opportunities Committee 1st Report 2001 EO/01/R1 *Inquiry into Gypsy Travellers and Public Sector Policies,* Vol. 1 www.scottish.parliament.uk/business/committees/historic/equal/reports-01/eor01-01-vol01-02.htm ; Scottish Parliament 2005, Equal Opportunities Committee

much wider problem than a lack of access to water services, which could again be best addressed by placing appropriate statutory duties on local authorities. Nonetheless a clear recognition of the right to water and sanitation services might aid these communities at some point in the future as they struggle against multiple potential discriminations.

CONCLUSIONS

The principal effect of the Human Rights Act in Scotland has probably been in relation to Articles 5 and 6 of the Convention, and the related constitutional implications. The case law on prisoners, whilst relevant to the right to sanitation, was argued on different grounds and there is often likely to be some overlap between cases utilising Article 3 and Article 8 and cases on water or sanitation. The particular issue in the prisons does seem now to be resolved. Similarly, any case on deprivation of water services by the local authority for rural premises could also be argued on Article 8 and/or Article 1 Protocol 1, but it is suggested that the Courts here would likely find such a decision to be proportionate and justified on the grounds of public health.

In terms of the supply of services to the vast majority of the population, and given the public nature of the service provision, the priority on domestic use, the prohibition of disconnections for failure to pay, and the surrounding policy objectives, it would be difficult to argue that the population's right to these services is not supported by domestic law. Furthermore the charging regime for domestic supply, whilst not perfect, does take some account of wealth if not income, and there is no geographical discrimination in terms of cost for networked supply. However any widespread introduction of compulsory metering would require special protection for those with special water needs. There are problems around disadvantaged groups and especially the travelling communities, but these require a response beyond the right to water.

The recent consultation on "Building a Hydro Nation" suggests that the Government is mindful of the global water crisis and keen to support, for example, the Millennium Development Goals and other markers of this crisis. However the same Government's rather populist response to the most recent human rights cases in relation to the criminal law is a matter for concern. Instead it would be good to have a clear statement of their intention to fully support the Convention rights and the incorporation of the ECHR into EU and domestic law; if they also expressed support for the right to water and to sanitation at global level that would set a more progressive marker for any future independent Scotland.

Report EO/S2/05/R5 *Preliminary Findings on Gypsy/Travellers - Review of Progress*; www.scottish.parliament.uk/business/committees/equal/reports-05/eor05-05.htm last access 11/07/2011.

IMPLEMENTATION OF THE HUMAN RIGHT TO WATER IN SPAIN[501]

Antonio Embid Irujo
Professor of Administrative Law, University of Zaragoza, Spain

1. General introduction

On an international level, significant declarations regarding the rights to water and basic sanitation were made in 2010 to accompany other older pronouncements such as the General Observation N°15 from the United Nations Economic, Social and Cultural Rights Committee (in its 29th session, held in Geneva from 11 to 29 November 2002) exemplarily entitled "The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)." Therein, it was found that the right to water was implicit in the proclamations of Articles 11 and 12 in the aforementioned Covenant.

2010 saw, in addition to the above in chronological terms, a declaration by Catherine Ashton who, in the name of the European Union[502], stated on 22 March 2010 (the so-called "water day") after a meeting of the Council of the Union: "Likewise, the European Union believes that obligations in the area of the right of humans to have access to drinking water and sanitation are closely linked to human rights such as the right to housing, to food and to health". In other words, she made a statement somewhat in line with the starting point for Observation N°15 from the Human Rights Committee (economics and social) previously mentioned.

Meanwhile, on 28 July 2010, in its 108th plenary session, the United Nations General Assembly passed Resolution 64/292 on "the human right to water and sanitation" which – following a presentation that recapitulated various previous declarations, particularly those of the United Nations Human Rights Council[503] and also the Millennium Development Goals – concluded with the following three declarations:

1. "*Recognizes* the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights;

501 This paper was prepared in the framework of the "Water Policy in Europe: institutional, legal and economic transformation resulting from the implementation of the Water Framework Directive. Expansion of the community water management model" Research Project granted by the Ministry of Science and Innovation, reference N° DER 2009-09073.

502 Various countries linked to the Union also adhered to this declaration. These include: Croatia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia (candidate countries); plus Albania, Bosnia Herzegovina, Montenegro and Serbia (countries in a process of stabilization that are associates and potential candidates); Iceland, Liechtenstein and Norway (belonging to EFTA, members of the European Economic Area); as well as Ukraine, Moldova, Armenia, Azerbaijan and Georgia.

503 The Human Rights Council was created by the United Nations General Assembly on 15 March 2006 and its main objective is to examine situations where human rights have been violated and to make recommendations (see Resolution 60/251). In Resolution 7/22 (28 March 2008), it was decided to appoint an independent expert for a period of 3 years on the matter of human rights obligations regarding access to drinking water and sanitation; this person was given various tasks. Catarina Alburquerque, from Portugal was appointed. One of the tasks given to her was "the creation of recommendations that may contribute to the achievement of the Millennium Development Goals".

2. *Calls upon* States and international organizations to provide financial resources, capacity-building and technology transfer, through international assistance and cooperation, in particular to developing countries, in order to scale up efforts to provide safe, clean, accessible and affordable drinking water and sanitation for all;

3. *Welcomes* the decision by the Human Rights Council to request that the independent expert on human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation submit an annual report to the General Assembly,13 and encourages her to continue working on all aspects of her mandate and, in consultation with all relevant United Nations agencies, funds and programmes, to include in her report to the Assembly, at its sixty-sixth session, the principal challenges related to the realization of the human right to safe and clean drinking water and sanitation and their impact on the achievement of the Millennium Development Goals."

Thirdly, the UN Human Rights Council – through its Resolution A/HRC/15/L.14, dated 30 September 2010 – made some important declarations linked to the previous United Nations General Assembly Resolution and, particularly, exhorted the States to undertake a series of activities in this field to make it possible to achieve the right to water.

Thus, the objective of this paper is to show what has been done or otherwise to implement this human right to water in the area of Spanish law.

2. The problematic affirmation of a right to drinking water and sanitation in the Spanish legal system

Seen from a conceptual viewpoint, talking about the right of access to drinking water and sanitation in Spain presents clear difficulties given that there is no regulation in which the different legal problems arising from access to drinking water and sanitation are presented under a rubric of citizens' "right" to these provisions.

Clearly, this does not mean that nothing exists – because there are many regulations dating back regarding water supply and sanitation – but that what exists is primarily conceived from the objective – and not subjective – budgets with which the legal system (not just in Spain) tends to deal with most matters. Thus, the Spanish legal system considers that water supply and sanitation are public services within the competences of the local authorities and, where applicable, the autonomous regions; yet, at the same time, it regulates a citizen's right to demand the establishment of said services – should they not exist – or the effective provision of such. What exists, therefore, is a legitimate supposition that the regulations for these public services found in the legal system will be fulfilled – such as regulations regarding the authority of the Public Administrations, technical rules regarding service provision, means of intervention by the various Public Administrations in these matters (for example, the regulation of the necessary public concession to have the right to supply water in Municipalities or an authorisation to dump so as to dispose of waste water into the public waterways), the possibility of a direct or indirect supply of these services (for example, through a concessionaire), health regulations regarding drinkability, and so forth.

Hypothetically, a more delicate matter would be if the Spanish legal system did not respond on this subject to the corresponding demands – imposed by the Community legal system – which could lead to a citizens' action (likely to be effective) in which the citizens could press for the establishment of an internal right in accordance with these demands or, even, the modification of internal Spanish regulations. Even if it is not always easy to

achieve, it is possible within the Spanish legal system for citizens to appeal to the courts regarding regulations with statutory content (see Article 1.1 of the 1998 Litigious-Administrative Jurisdiction Law) asking for it to be overturned as it runs contrary to Community law, for example, given that this is considered to be among the subjects over which the European Union has authority – i.e. a superior authority to internal statutory regulations.

However, the position I am entertaining here is purely theoretical as there is nothing in Community law regulating the right to water that could – from this perspective – lead to a citizens' action before the Courts against internal Spanish regulations which run counter to it. Obviously, it is a different matter to contemplate the various Community regulations on water supply from a health perspective or on purification and sanitation of sewage, or on water quality and other matters. At heart, these are not oriented towards achieving the same goals that others pursue from different perspectives when calling for this right to water, but the position of Community law (and Spanish law, as mentioned) is objective and not subjective.

It is possible to assert the same as above from the perspective of international law with respect to its relation to the internal Spanish legal system. As seen previously, the right to water is not proclaimed explicitly in any international treaty ratified by Spain; there are only proclamations, assembly-type pronouncements, analogical interpretations based on specific texts, etc. Therefore, it is also impossible to make any kind of legal complaint against the Spanish State because the internal legal system does not have express mention of such a "right to water".

On the same subject, it must be pointed out that the international treaties on human rights (and even their interpretation by international jurisdictions) link the internal Spanish regulation in the way given in Article 10.2 of the Spanish Constitution[504], but, once more, no international treaty ratified by Spain recognises the right to water. Thus, from this perspective it is also impossible to criticize Spanish law given the fact that no internal law or regulation expressly recognises this right to water.

With the above, we are now examining internal Spanish legislation from a constitutional viewpoint. The Spanish Constitution contains references to a right to health (Art. 43) and to a right to an environment (Art. 45). The precept of the first of these rights is derived from an international body and, in 2002, the consideration that the human right to water was implicitly contained within it– as set out in a 1966 International Covenant.

None of this has at any time happened in Spanish legal practice and, furthermore, it must be said that Articles 43 and 45 are found in the Constitution in a section related to the "Governing principles of social and economic policy" and, therefore, do not have the status of fundamental rights. This means that neither from the point of view of legal regulation nor from that of legal protection they are equivalent to true fundamental rights as, obviously, is the case for education (Art. 27) and freedom of speech (Art. 20).

[504] SC Art. 10.2 states that: "The regulations regarding fundamental rights and freedoms recognised in the Constitution are interpreted in accordance with the Universal Declaration of Human Rights and the international treaties and agreements on the same matters as ratified by Spain".

It is somewhat different when looking at the purely political statements from the Government itself[505] or in the name of the State made in conferences or to international organisations from which arise declarations such as those at the end of the first section or which, perhaps, might already have been carried out. So, it must not be forgotten that Spain forms part of the European Union and, therefore, in some way, was represented by Mrs. Ashton when she made her statement on 22 March 2010 and, furthermore, Spain voted in favour of the aforementioned United Nations General Assembly declaration of 28 July 2010. It is evident that there is not the slightest element of legal connection in the sense of obliging new areas of Spanish law to be created, with the keynote being this right to water as recognised in the same declarations but, without a doubt, there is a political "self-linkage" that, assuredly, has not yet led to the slightest modification in the legal system.

A second matter to consider and which, once more, poses difficulties with respect to access to drinking water and sanitation in Spain is that of plurality and the complexity of the applicable legal system. Spain, as is well known, is a politically decentralised country. The 1978 Spanish Constitution enshrined the existence of a State of Autonomies (Articles 2 and 137 and subsequent) and this meant the existence of Autonomous Regions granted legislative powers and more substantial authority in the area of the environment, water and local government without now being concerned about the effects of this work, a detailed examination of the specific content of each of these authorities or the implications on the "right to water".

However, without going into greater depth in this matter, it is true to say that on the question of access to drinking water and sanitation both the State and the Autonomous Regions can legislate. The former establishes "basic legislation" in the areas of environment (Art. 149.1.23 SC), water (Art. 149.1.22 SC), health (Art. 149.1.16 SC) and local government (Art. 149.1.18 SC) and the autonomous Regions develop this basic legislation.

Thus, it may be understood that all of this has its own plural content in the legal system to be applied, leading to question which authority may create the regulation for specific cases and, perhaps, the degree of adherence to what should be understood as "basic" in the State legislation and in Autonomous Region regulations.

And the complications do not end here. Neither is it clearly established in the legal systems as to which type of Administration holds the authority in each case to perform the management of access to drinking water and sanitation. It is possible to start with a principle of attribution to the Municipalities of the authority to manage these matters, but the Autonomous Region legislation may also be granted the same authority, particularly where it is necessary to build infrastructures to provide those services as this goes over and beyond strict municipal interests.

505 For example, on 18 March 2011 and motivated by World Water Day to be celebrated on 22 March, the Cabinet made a statement in which it suggested that "the Spanish Government wished to commemorate World Water Day with the intention of continuing to work on awareness-building and continuing to work to greatly improve the dramatic situation in which millions live due to the lack of access to drinking water and sanitation".

3. The price of access to drinking water and sanitation services Affordable price and the cost recovery principle

Beyond the material aspects mentioned in the previous section, the achievement of a right of access to drinking water and sanitation is closely linked to the economic cost that this represents to the people. In this area, Spanish law is guided by the general principles arising from Article 9 in the Water Framework Directive 2000/60, dated 23 September 2000, which imposes the recovery of the cost of the water services provided – subject, indeed, to particular qualifications. The rendering of this cost recovery principle in Spanish law can be found in Article 111A of the Rewritten Text for the Water Law of 2001 (affected by a modification resulting from a 2003 Law through which the aforementioned community Directive was incorporated into Spanish law). A distinction has been included in this precept:

> *"To which end, the Administration with authority in the area of water supply shall establish the tariff structures per block of consumption, with the aim of attending to the basic needs at an affordable price and to discourage excessive consumption".*[506]

As can be seen, the text formally speaks about water "supply" (supply of drinking water) only but I believe the same principles can be applied also to the area of sanitation. After all, the treatment of the "right to water" in various international regulations and documents includes both supply and basic sanitation.

It is clear that the reference to "affordable price" has its direct origin in the Community directives on general interest services (telephone and postal services, for example), which means that drinking water supply and sanitation could be considered in the same way (and I believe this is appropriate).

In any case, it can be seen that the mention of an "affordable price" only appears for the "basic" needs which suggests that in other areas the cost recovery principle is in force. This leads to easily understandable legal, political and economic problems as, in general, this implies clear increases in water price – especially in agriculture – though not so much in urban water prices which are relatively close to covering the construction and exploitation costs of the corresponding services.

In the specific area of sanitation, the practice that can be seen is that the establishment of sanitation norms has markedly raised the cost of water in the major Spanish cities compared to the situation prior to these norms (and the corresponding construction of purification and sanitation infrastructures), while the average cost is still clearly below that of a good number of European Union countries.

---

506 A tal fin la Administración con competencias en materia de suministro de agua establecerá las estructuras tarifarias por tramos de consumo, con la finalidad de atender las necesidades básicas a un precio asequible y desincentivar los consumos excesivos (Paragraph added to Art.111A of the Rewritten Text by Law 11/05).

CONCLUSIONS

As a result of what has been shown above and from a purely Spanish perspective, it can be concluded that there is a lack of necessity of stating that access to drinking water and sanitation is a human right. This would be true because there are no specific problems caused by the absence of such a statement. On the contrary, there is adequate compliance with the demands that, generally speaking, regulate the legal system objectively and have – particularly in the area of sanitation – led, on occasion, to very notable improvements in recent years to the quality of the water and aquatic eco-systems in general. In this area Community law has played a role with its clear demands binding the internal Spanish legal system.

Meanwhile, the Spanish population enjoys a regular water supply with domestic supply and prices that generally take into account the social needs of different groups. This, fundamentally, is incorporated into specific regulations of municipalities (as these often have by their bylaws the authority to provide supply and sanitation services).

Speaking more generally, all of the complex controversy regarding the right to water that I have examined from legal angles – which have led me not to give excessive relevance to the interpretation process of particular international treaty regulations or certain conference or international organisation statements – should not prejudice the fact that these attempts have had beneficial effects in spite of their scant legal value. I feel they have served to create awareness, and, more than just this, also to mobilise economic resources – above all in specific developed countries (such as Spain) which cooperate with developing countries in the area of water. The aim of this cooperation is to try to overcome as far as possible a very deficient situation among mankind as regards access to drinking water and sanitation that is, quite literally, a social scandal. I strongly hope that all these efforts will lead to the Millennium Objectives being fulfilled in 2015 in this area and to the adoption of new goals and objectives because even if these Objectives are met, they only concern about half of those who in 2005 had no access to these goods and services. And this continues to be an incredibly high and disheartening number.

THE RIGHT TO WATER AND SANITATION IN FINLAND

Antti Belinskij
University of Helsinki, Finland

1. Scene setter

Finland voted for the UN General Assembly's resolution on the human right to water and sanitation in July 2010[507]. Before this, in 2007, Finland had already adopted a human rights-based approach to water. This means that it endeavours to promote the access to water as a human right in the international dialogue and is very much committed to operationalise the human right to water in its development co-operation.[508] In Finland, however, the right to water has not had a notable impact on national legislation or policies.

It must be noted at the outset that the problems related to the obligations and rights concerning water and sanitation are very different in Finland from many other areas of the globe. Finland is one of the most water-rich countries in the world, and has had the economic resources to develop water services and small-scale water supply and sewage – meaning the disposal and treatment of waste water. The services of water supply plants reach over 90 % of the Finnish population. While water service networks basically cover densely populated areas, in sparsely populated areas an individual must take care of a property's own water abstraction and sewerage. The extent of water services, their price and reliability are topical issues also in Finland.

The human right to water is considered to be a so-called socio-economic human right necessitating each state – regardless of its development level - respects, protects and fulfills this right. According to Article 2 of the UN International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the obligation to fulfill requires that each state undertakes to take steps to the maximum of its available resources to realise progressively these rights. In other words, a state has positive obligations to facilitate, promote and provide socio-economic human rights by legislative and other measures. In addition, each state must respect and protect the materialised socio-economic rights.

In the following, it is considered what kinds of rights to water and sanitation an individual has in Finland and if the Finnish legislation should be amended in order to implement the UN General Assembly's resolution on the right to water. Firstly, these questions are approached from the perspective of constitutional rights. Following this, the rights to receive water services and to abstract water for domestic use are considered in a more specified manner.

2. Constitutional rights

While the Constitution of Finland (731/1999) does not mention water or sanitation, it contains certain rights that indirectly relate to the right to water. These include the rights to a healthy environment (Section 20), social security and housing (Section 19). In addition, the Constitution guarantees the inviolability of human dignity (Section 1).

---

507 UN General Assembly GA/10967, 28 July 2010, General Assembly Adopts Resolution Recognizing Access to Clean Water and Sanitation. See www.un.org/News/Press/docs/2010/ga10967.doc.htm.

508 Finland's Human Right Policy; *Access to water, 2007*, p. 3. www2.ohchr.org/english/issues/water/contributions/Finland.pdf.

The right to a healthy environment is corresponded by the duty of public authorities to endeavour to guarantee this right and everyone's possibility to influence their own living environment:

Section 20 - Responsibility for the environment

Nature and its biodiversity, the environment and the national heritage are the responsibility of everyone.

The public authorities shall endeavour to guarantee for everyone the right to a healthy environment and for everyone the possibility to influence the decisions that concern their own living environment.

It is obvious that access to water and sanitation are prerequisites for a healthy environment especially in densely populated areas.

The right to social security contains, e.g., the duty of public authorities to guarantee indispensable subsistence and care as well as basic subsistence and to promote the health of the population:

Section 19 - The right to social security

Those who cannot obtain the means necessary for a life of dignity have the right to receive indispensable subsistence and care.

Everyone shall be guaranteed by an Act the right to basic subsistence in the event of unemployment, illness, and disability and during old age as well as at the birth of a child or the loss of a provider.

The public authorities shall guarantee for everyone, as provided in more detail by an Act, adequate social, health and medical services and promote the health of the population. Moreover, the public authorities shall support families and others responsible for providing for children so that they have the ability to ensure the wellbeing and personal development of the children.

A subsistence subsidy may be needed, for example, for basic housing or for the payment of water services invoices and the promotion of the health may be linked to water services or waste water treatment.

The Parliamentary Ombudsman considered in its decision of 30 July 1999 (d.N°596/4/99) access to water from the perspective of the right to receive indispensable subsistence and care. The case concerned the discontinuation of water services due to unpaid water bills. The Parliamentary Ombudsman stated that the constitutional right to indispensable subsistence and care meant that the family in question had the right to apply income support from the municipality to pay water bills. The Ombudsman did not rely directly to the constitution since the substantive legislation provided a possibility to apply income support.

The Section 19 of the Constitution also includes the specific right to housing:

> *The public authorities shall promote the right of everyone to housing and the opportunity to arrange their own housing.*

In Finland every dwelling must have access to water for domestic use and its waste water has to be sewered and/or treated.

The Constitution provides that the public authorities guarantee the observance of the constitutional rights (Section 22). In this respect, the main obligation of the State is to enact legislation to implement these rights. The above-mentioned rights, with the exception of the right to indispensable subsistence and care, do not directly create subjective rights. All in all, the constitution has a relatively small relevance in Finland in relation to the right to water and sanitation because of its generality but also partly because the below discussed water services and water legislation is rather extensive.

3. The right to receive water services

The rights to receive water for domestic use and sewerage require obligations to develop and manage water supply services as their counterparts. For an individual, the development, continuity and pricing of these services are of utmost importance, taking into account the natural monopoly of a water supply plant. The Water Services Act (119/2001) is the most important piece of legislation in relation to the access to water and sanitation in Finland, and it includes essential provisions on the obligations and rights to provide and receive water services.

The obligation to provide water services is enacted in Section 6 of the Water Services Act. Accordingly, if there is a need due to a relatively large number of inhabitants or health or environmental considerations, the municipality has an obligation to secure the availability of sufficient water services. Otherwise, the owner or occupier of a property is responsible for its water services.

Normally, the municipality secures the availability of water services by approving the area of operation for a water supply plant and by determining areas to be included in the water and sewage network of the plant (Section 8 of the Water Services Act). A water supply plant has to manage the water services in its area of operation and an individual has the right - as well as obligation - to connect a property to a water supply plant’s networks (Sections 9 and 10). The networks basically cover densely populated areas whereas in sparsely populated areas an individual must take care of a property’s own water abstraction and waste water treatment.

According to Section 31 of the Finnish Water Services Act, an individual or an authority supervising the public interest in the matter has a right to institute a proceeding to enforce a municipality to provide a water supply. The content of a municipality’s obligation to secure the availability of water services has occasionally been challenged through judicial appeals:

> In the decision 06/0028/5 (26.1.2006), the Helsinki Administrative Court ruled that in order to fulfill this obligation, the municipality in question needed to considerably accelerate the execution of its plans to bring a residential area in its territory under organised water services. The Court

recognised that there were over 180 permanently inhabited houses in the area, that the water quality in the household wells was poor both chemically and microbiologically, and that the houses, mostly equipped with septic tanks for waste water, were located on a groundwater area that was important for water abstraction.

Section 18 of the Water Services Act requires that the charges for water services may include only a minimum return on the capital. In the case of personal financial difficulty, an individual has the right to general income support. Furthermore, according to Section 26 of the Water Services Act, a water supply plant may discontinue water services no less than five weeks from the first notification of the threat of discontinuation. It must be emphasised, however, that the finances of some water supply plants are not very transparent in Finland and that there is no adequate supervision in this regard.

4. The right to abstract water for domestic use

The Finnish Water Act (264/1961) regulates the abstraction of surface and groundwater and the prioritisation of different water uses. A new Water Act was adopted in Finland in March 2011 and will come into force in the beginning of 2012. One of the objectives of the new Act is to secure that domestic water use close to surface water or groundwater abstraction site is prioritised over other uses. This objective should not be compromised by use of water for purposes other than domestic water supply and by water trade.

The provisions of the current and new Water Act on the abstraction of water are relevant in relation to the access to household water in two ways. Firstly, if a property is located outside the areas of operation of water supply plants, the right of the owner or occupier of a property to water is grounded on the Water Act. Secondly, the Water Act regulates the right of the water supply plant to abstract surface water or groundwater and thus affects an individual's right to water.

According to the current and new Water Act, surface water may be abstracted by virtue of general use, ownership of a water area or a water permit, and groundwater by virtue of the ownership of the property or a water permit. General use entitles everyone to conduct surface water freely from any water area for household consumption of a single property. The abstraction of groundwater, for the household use of a single property, from one's own land is also provisioned in the Water Act. A water supply plant, for its part, usually needs a water permit to abstract surface or groundwater. A permit may be granted if the advantage of the abstraction is substantially greater than any damage, harm or other loss accruing from it. Usually, water supply plants have been granted permits to abstract surface or groundwater, and the permits are well protected against competing uses of water.[509]

In Finland, the abstraction of domestic water is prioritised over other new and existing uses to a certain extent. The problem of the current Water Act is, however, that while there are provisions detailing the preferences among the uses of water, they are applied only to situations when many apply for a permit for water use at the same time. In this case priority will be given to the allocation of water for household consumption near the watercourse and after that to the allocation of water for the needs of the community (Ch. 9, Sections 3 and 9). Thus, household water use is not clearly prioritised against the existent permitted uses.

[509] See, e.g., Supreme Administrative Court (SAC) 2008:58; and 2005:81.

The new Water Act is more specified regarding the relationship between different water uses. Its Chapter 4, Section 5 lists four categories of water uses in order of priority. Priority is to be given to the abstraction of water for domestic use in the vicinity of the abstraction site. Secondly, water is to be used locally for the community water supply services. Third in the order of priority is the local industrial use of water as well as water transfers for community water supply purposes outside the locality. The fourth and the last category of water uses are water transfers for purposes other than community water supply.

On one hand, on the grounds of the new Water Act, the abstraction of water for domestic use close to the abstraction area is clearly prioritised over other uses. On the other hand, the order of priority between other local uses and water transfers for water supply purposes outside the locality has to be decided on a case-by-case basis. However, the prioritisation between these two involves no risk to domestic water use, for which there are no equally feasible alternatives available, since public needs have substantial weight when conflicting interests in the use of water are being considered in the contexts of the water permit procedure.

CONCLUSIONS

While according to international standards, everyone has adequate access to water in Finland, the substance of an individual's right to water and sanitation largely depends on property location. In practice, in a sparsely populated area an individual's right to water and sanitation consists only of the right to abstract surface water or groundwater, whereas in a densely populated area, an individual has the right to receive the municipally secured and sufficient water services of a water supply plant.

The human right to water has not notably affected the Finnish legal system. It appears that Finland approaches the discussion on the right to water from a political rather than a legal perspective. Since the current legislation has guaranteed access to water and sanitation for everyone in Finland the human right discussion has not been seen relevant from the internal perspective.

It is arguable whether Finland should develop its legislation in order to implement the UN General Assembly's resolution on the right to water and sanitation. The socio-economic human rights necessitate that each state undertakes to take steps to the maximum of its available resources to realise these rights. Then again, within these limits, it is in a margin of discretion of each state to take the necessary legislative and other measures to implement the socio-economic rights. Since the current legal system, taking into account the new Water Act appears to be sufficient to realise the right to water and sanitation, it does not seem necessary to enact the explicit right to water in the Finnish Constitution. However, improving the access to water and sanitation may require some shifts in focus in Finland in order to e.g. assure the financial transparency and reasonable charges of water services.

FRANCE

LE POINT DE VUE D'UN PARLEMENTAIRE

André Flajolet, Président du Conseil National de l'Eau, Député

« La déclaration des Nations unies sur le droit à l'eau est une grande avancée. Mais la notion de droit doit être définie, la méthodologie affichée, et ses moyens garantis. Il faut donner un sens précis au concept dans le cadre des Objectifs du millénaire, car aujourd'hui, chacun comprend ce qu'il veut. La question de l'accès à l'eau et à l'assainissement ne doit pas rester un slogan, mais prendre une forme concrète. Car derrière le slogan, on constate de nombreuses lectures selon les États. En France, derrière l'accès à l'eau, on pense à l'accès à l'eau potable. S'agissant de l'assainissement, il s'agit pour nous d'avoir des toilettes, pour d'autres de ne pas déféquer dans la nature. En France, ce sont 100 000 personnes qui n'ont pas accès à l'assainissement et 150 000 qui n'ont pas accès à l'eau potable. Il faut faire quelque chose, et rendre effectif en termes de droit et de moyen l'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous, y compris les nomades ».

(Extrait d'une interview du 31 août 2011).

◊◊◊

Les rapports sur la situation du droit à l'eau en France ont été préparés par des membres de l'Académie de l'Eau :

MM. Henri Smets, Frédéric Tiberghien, Bernard Drobenko et Jean-Pierre Cabouat.

Les statistiques sur le droit à l'eau sont données dans l'article de H. Smets sur *la mise en œuvre du droit à l'eau potable et à l'assainissement en France* et en appendice 1.

LES DERNIÈRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ADOPTÉES EN FRANCE POUR METTRE EN ŒUVRE LE DROIT À L'EAU

a) 2004, introduction du « droit à vivre dans un environnement respecteux de la santé » dans la Constitution et du droit à l'information sur les services de l'eau ayant une incidence sur l'environnement ;

b) 2004, création d'un mécanisme obligatoire de prise en charge des dettes pour l'eau au niveau départemental (N°2004-809) ;

c) 2005, les collectivités et agences sont autorisées à financer l'aide décentralisée pour l'eau (loi N°2005-95 dite Oudin-Santini) à concurrence de 1% au maximum de leurs recettes dans le secteur de l'eau ;

d) 2006, introduction du droit à l'eau dans le Code de l'environnement (N°2006-1772). Plafonnement de la part fixe de l'abonnement. Tarification progressive éventelle ;

e) 2006, interdiction des coupures d'eau en cas de dettes pour l'eau en hiver si la personne endettée est aidée par le Fonds de solidarité pour le logement (N°2006-872) ;

f) 2007, extension de l'interdiction à l'année entière (N°2007-290) ;

g) 2007, les collectivités territoriales sont autorisées à financer l'aide décentralisée pour l'eau (N°2007-147dite Thiollière) ;

h) 2011, financement du mécanisme d'aide départemental créé en 2004 sur une base volontaire par tous les intervenants des services de l'eau à concurrence de 0.5% de la facture d'eau (N°2011-156) ;

i) 2011, information de l'abonné par le distributeur en cas de fuite d'eau et partage éventuel avec le distributeur des coûts de l'eau perdue (N°2011-525) ;

j) 2011-2012 (en préparation). Points d'eau publics et aide préventive pour l'eau.

FOR AN INCREASED EFFECTIVITY OF THE THE RIGHT TO DRINKING WATER IN FRANCE

Henri Smets
Water Academy, France

NB: Le texte original français est donné ci-après.

Summary :

After reviewing France's official position on the human right to drinking water and sanitation, this paper will examine the content of this right and identify those people not yet benefiting from this in France. In part B., measures will be proposed with a view to implementing the right to drinking water and sanitation more effectively.

Part A – THE STATUS OF THE RIGHT TO DRINKING WATER AND SANITATION

1. Effects of international recognition of the right to drinking water and sanitation on French law

In his address of the 2nd June 2010, the President of the French Republic supported the objective to:

"organise a universal right to water and sanitation."

According to the Minister of Ecology, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, "the President of the Republic has chosen to make this right to drinking water and sanitation one of the four main issues of the 6th World Water Forum" (January 2011).

Following the General Assembly of the United Nations' adoption, in July 2010, of a resolution recognizing the fundamental right to water and sanitation and the Human Rights Council's adoption of a further resolution in September 2010 on the same subject[510], the Ministry of Foreign and European Affairs set forth the official position of France in light of these votes:

> *"France welcomes the adoption by consensus on 30 September of a resolution on the right to safe drinking water and sanitation which it co-sponsored. The right to safe drinking water and sanitation was recognized as a human right by the United Nations. The Human Rights Council resolution supplements this and clarifies the main parameters of this right. It affirms in particular that the right to safe drinking water and sanitation is derived from the right to an adequate standard of living.*
>
> *France, which will host the 6th World Water Forum in Marseille in March 2012, would like this event to enable further progress to be made on the realisation of this universal right to drinking water and sanitation, a*

[510] See Annex 2.

critical factor with regard to achieving the Millennium Development Goals and in particular those related to maternal and child health." (France - Diplomatie, 4 Oct. 2010).

France's official position is in line with that it has upheld for many years. As early as 1994, Madame Simone Veil, as Minister of Social Affairs, declared that: "*free access to clean water is a human right*" and in 2003, President Chirac proposed that "*access to water be recognised as a fundamental right*". France took a stand in favour of the right to water during the World Water Forum in Mexico (2006) and in March 2009, the Minister Jean-Louis Borloo defended the right to water as a "human right of the 21st century".

As a result of the considerable progress made in 2010 regarding international recognition of the right to drinking water and sanitation[511], the priority in France is now to organise and formalise this right in domestic law. It is no longer a matter of defending an already accepted principle, but rather of implementing this by identifying concrete legal and practical solutions. In 2006, France formally introduced elements pertaining to the right to water in its law on water and aquatic environments. Legislative changes also came into force in 2007 (ban on disconnecting users) and again in 2011 (financing of a solidarity fund for people with water debts).

By ratifying the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966) and by supporting the 2010 Resolutions of the General Assembly of the United Nations and the Human Rights Council, the French Government, under Article 2 of the Covenant[512], has committed to taking the domestic legislative measures necessary to ensure the right to an adequate standard of living (Art. 11), which includes the right to drinking water and the right to sanitation, as affirmed in the interpretation at global level within the framework of the Human Rights Council which was supported by France.

This right to drinking water and sanitation has therefore become an important political objective, a policy for Parliament and a source of inspiration for the Government. Whilst France has committed itself to formalising this right in French law, it is only gradually implementing it.

The French Government's support of the above-mentioned resolutions will have little direct effect on domestic law. Economic and social rights, such as the right to an adequate standard of living, food or housing as laid down in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, are recognised as provisions invoked between states, yet are of little practical use when defending individual rights in a French court.[513] According to the

511 Henri Smets : *Les effets de la reconnaissance internationale du droit à l'eau potable et à l'assainissement*, Revue Environnement, Industrie, Nuisances, Nov. 2010.

512 Art. 2.1. Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.

513 In the Mme Bayer case (N°323250, reading of 15 December 2010), the Conseil d'État took the Rome Convention into consideration: "Whereas the decision of the mayor to refuse, on the basis of Article L.111-6 of the town planning code, to permit an unauthorised construction for residential use to connect to the electricity, water, gas or telephone networks constitutes interference by a public authority in the right to a private and family life, as guaranteed by the aforementioned provisions of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and that, if such

consistent interpretation of the administrative Supreme Court, the Conseil d'État, and the highest French judicial court, the Cour de cassation, these rights are “stipulations that have no direct effect on individuals”. This position on the absence of direct effect is also held by several other countries.

A large number of French rulings have substantiated the fact that many economic and social rights cannot be invoked in French courts.[514] Notably, this is also true of the right to drinking water and sanitation, even though this has formally been accorded equal status to the other economic rights contained in the Covenant.[515] In contrast, both France's official position and the aforementioned resolutions could, however, have an important effect on those cases that come before the international courts, such as the European Court of Human Rights or the European Court of Justice.

The absence of direct effect is due to the fact that the stipulations are not sufficiently clear or precisely stated. For the right to drinking water and sanitation to become an enforceable right, it needs to be more clearly defined. Introducing programmatic provisions or provisions that require implementing measures is not sufficient. The obligations of French actors will only be established through substantive law, laws and case laws, and not through unclear political discourses.

For the right to drinking water and sanitation to become a real human right in France, previously established legislative provisions will need to be supplemented so that the right to water can be formalised. The Resolutions adopted in 2010 need to be translated into enforceable texts within domestic law, taking inspiration from General Comment N°15.[516] Stating in French law that the right to drinking water is a fundamental right will not suffice; it is also necessary to define who is to provide this drinking water and under which conditions.

As early as 2007, the French National Consultative Commission on Human Rights (CNCDH: *Commission nationale consultative des droits de l'homme*) emphasised “that, in order to be completely effective, the right to water needs to be implemented through precise provisions in domestic law, covering its various aspects, notably access to water and sanitation for the poor or in occasionally deficient rural areas.”

---

interference can be justified by the legitimate aim that is the respect of planning rules and safety and the protection of the environment, it pertains, in each case, to the administration to ensure and to the judge to verify that the interference resulting from the refusal to grant a connection is, given all the facts of the case, proportionate to the legitimate aim being pursued."

514 In 2005, the Cour de cassation reiterated that “with regard to their content, the provisions of Article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of the 16 December 1966, which have no direct effect in domestic law, cannot be effectively invoked”, C. Cass. com, Arrêt N°199 (25 January 2005). Likewise, the Conseil d'État (Aides, décision N°335738, reading of Thursday 23 December 2010): “Whereas, firstly, under Article 10 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, party states recognise that the greatest possible protection and assistance should be accorded to the family and to children; and, according to Articles 11 and 13 of the revised European Social Charter, the parties commit to taking appropriate measures to ensure the effective exercise of the right to protection of health, social and medical assistance, respectively, these stipulations, which have no direct effect on individuals, cannot be effectively invoked in support of claims for the annulment of the contested decision…”

515 For instance, if there was a new Protocol on the human right to drinking water and sanitation.

516 CESCR: General Comment N°15: *The right to water*, 2002.

The French Economic, Social and Environmental Council[517] (*Conseil économique, social et environnemental*) and the Conseil d'État[518] have recently published important reports that focus on the issue of implementing the right to water. Studies have also been undertaken within the French Water Academy.[519] The National Water Committee and the National Consultative Committee on Human Rights (CNCDH)[520] made proposals to the Government.[521]

In order to establish a universal right to water in France, it would seem necessary to conduct a critical review of those texts already in place in French law so as to identify any gaps hindering the effective implementation of the right to drinking water and sanitation. It is possible to envisage initiatives being undertaken at parliamentary level as the debates that preceded the enactment of Law N°2011-156 showed there was unanimous support from elected officials for implementing the right to drinking water and sanitation.

2. The main provisions of the right to drinking water and sanitation

The right to drinking water and sanitation in France results from a range of provisions introduced many years ago to ensure public health, manage the public water supply, maintain hygiene, reduce pollution and protect human health, natural resources and the environment. In particular, municipalities (local authorities) are responsible for operating sewer systems in urban areas, inspecting on-site sanitation facilities and monitoring the water quality. Most of the provisions currently in force define the obligations or responsibilities of both the authorities and the public. The innovation in 2006 was to accord greater emphasis to individual rights within the water and sanitation sector and to ensure that no longer will anyone be excluded from the right to water and sanitation services.

a) Right of access to drinking water at an affordable price

The most significant provision pertaining to the human right to drinking water was introduced through Article 1 of the Law Nº2006-1772 of the 30 December 2006 on water and aquatic environments, whereby:

> *"...each natural or legal person has the right to obtain drinking water for nutrition or hygiene in conditions that are affordable to all" (Environmental Code, Art. L210-1).*

This text pertaining to the affordability of water has so far only been very partially implemented. The Government is due to submit a Bill in September 2011 that aims to protect the poorest members of the population from having to spend an excessively high proportion of their income on water and sanitation services. Indeed, it is generally recognised in France that households should not spend over 3% of their income on water. In Paris, the municipality endorsed this objective and decided to grant preventive financial assistance for water to over 41 000 poor households in 2010 (80 €/household on average).

---

517 Conseil économique, social et environnemental (CESE): *Les usages domestiques de l'eau*, recommendation presented by M. Paul de Viguerie, 2009.

518 Conseil d'État : *L'eau et son droit*, Rapport du Conseil d'État, La documentation française, 2010.

519 See www.academie-eau.org.

520 CNCDH, *Avis sur la mise en œuvre du droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement*. Avis du 23 juin 2011. Site CNCDH (www.cncdh.fr/IMG/pdf/11.06.23_Avis_droit_a_l_eau.pdf).

521 See Report below in this book.

b) Right to a supply of drinking water

According to the Health Code, "Anyone offering water to the public for human use must ensure that this water is fit for consumption" (CSP, Art. L1321-1).

All water that is distributed must be potable, but some dispensations are possible. It is not compulsory for each municipality to construct a water supply network; however, they are required to define those areas served by a water supply network. Each person has the right to connect to a water supply network in the vicinity, if one exists, at their own expense. Once the connection is activated, there is a constant supply of water. In practice, there are only 100 municipalities, out of a total of 36 664, with no water supply network and only 150 000 out of 25.6 million dwellings with no water connection. The inhabitants of remote or illegal dwellings cannot exercise the right to have water supplied to their home.

c) Right to assistance in the event of financial difficulties

For several years now, there has been a form of social assistance in place to help those people receiving water from the network who have either accumulated water arrears or are at risk of so doing:

> *"...any person or family experiencing particular difficulties, especially with regard to their assets, lack of resources or living conditions, is entitled to assistance from public authorities to ensure the continuing supply of water, energy and telephone services to their home" (Family and Social Action Code, L115-3).*

This text, that refers to the right to assistance, is usually restrictively interpreted as being limited to those people owing arrears to their water supplier (an individual contract) or to a landlord / homeowner association (collective contract). A solidarity mechanism has been set up at department level (FSL: *Fonds de solidarité pour le logement*), as well as a social assistance measure at municipal level (CCAS: *Centres communaux d'action sociale*). The financing of the mechanism managed at departmental level was improved in 2011 (Law Nº2011-156). It now incorporates voluntary contributions from water suppliers, sanitation companies, communes (local authorities) and the general councils of the departments. In 2008, over 60 000 households benefited from this departmental assistance for a total cost of € 12 million. There is no information available on the amount of social assistance allocated at municipal level for water by CCAS but it is not negligible in some municipalities.

d) Right of non-disconnection

A customer's water supply can be cut off in the event of late payment of their water bill. To prevent this situation arising, a special procedure has been put in place with the aid of social services. In the event of non-payment, a reminder notice is sent and it is usually possible to agree payment terms with the supplier ("Should a consumer have failed to pay his bill, … the water supplier informs the consumer in writing of the terms and conditions, defined by decree, under which the supply may be reduced or suspended in the event of continuing non-payment" (CASF, L115-3).

A customer with water arrears is invited to contact social services (FSL or CCAS) to obtain financial assistance. Whilst awaiting the FSL ruling, interruption of supply (disconnection) is suspended ("In the event of non-payment of bills, the supply of energy,

water, as well as a limited telephone service, is to be maintained until the ruling on the request for assistance has been issued"). If FSL does not grant the customer assistance, then it is sometimes possible to obtain aid through CCAS.

If FSL has granted aid to the customer for the payment of rent, service charges, energy or water, it is not possible to cut off the water supply in the event of non-payment ("In the case of a main residence, water suppliers are not permitted to disconnect the water supply for non-payment of bills of those persons or families mentioned in the first paragraph and who are receiving, or have received within the last twelve months, a ruling in their favour granting them assistance from the housing solidarity fund."). In practice, there are very few disconnections of consumers in precarious situations (0.1%) that last for more than 24 hours (around 2 000 per year, 10 years ago and probably much less to-day).

e) Right to sanitation (toilets, sewers, septic tanks, waste water treatment)

The right to sanitation has only recently been recognised as an individual right, as the obligations involved mainly come under the remit of the public authorities. The right to sanitation is derived from the Environmental Charter, annexed to the Constitution, which stipulates that "Everyone has the right to live in a healthy and balanced environment" and from the Charter of Fundamental Rights of the European Union that states that human dignity must be respected and protected. European community law and national law[522] contain several provisions for formalising the right to sanitation (the collection and treatment of waste water). As a contracting party to the Protocol on Water and Health, France has committed to taking "all appropriate measures to achieve adequate sanitation of a standard that sufficiently protects human health and the environment."

According to French law, everyone is entitled to an inspection of existing sanitation systems and to demand that such sanitation facilities be appropriate. As far as collective sanitation systems are concerned, everyone is entitled to a sanitation service that conforms to health and environmental standards and has the right to connect to those sewer systems located in the vicinity. 13 000 municipalities have no sewer system and so rely on the proper functioning of on-site sanitation facilities (19% of the population).

f) Right of access to water supply facilities, to toilets and to waste water evacuation facilities

The numerous provisions in place pertaining to the right to housing, work, health and the environment, etc. have resulted in everyone now having access to water from the supply network and to toilets in dwellings, in the workplace, in school buildings, in meeting places, cinemas and theatres, on long distance public transport, etc. The right to water and sanitation derives from the fact that the necessary facilities have to be made available and it is forbidden to rent out and operate facilities with poor standard sanitary equipment.

g) Right to drinking water and toilets for the travelling community

France is one of the few countries to have accorded the travelling community the right of access to water and sanitation in designated stopping places.

---

522 Henri Smets : *Le droit à l'assainissement, un droit fondamental*, Éditions Johanet, Paris, 2010 (in particular: *Le droit à l'assainissement en France*). P. Steichen : *L'évolution du droit de l'assainissement en France : une mise aux normes sous contrainte*, Les Cahiers de Droit, Vol. 51, N°3-4, sept.-déc.2010, pp. 567-93 (2010).

h) Right of access to information and public participation in water and sanitation services

According to the Environmental Charter (Art. 7), "Each person has the right, within the conditions and limitations of the law, to access environment-related information that is held by the public authorities and to participate in the public decision-making process where this has an incidence on the environment." This provision, which has recognised constitutional value, is supplemented by the rights of access to information and public participation in decision-making set out in the Aarhus Convention and is implemented through various texts included in European community or domestic law.

3. People with no access to drinking water or with no sanitation facilities in France

Whereas over 96% of people in metropolitan France have proper access to drinking water and sanitation, there remains a minority without adequate access whether due to unsatisfactory sanitation facilities (running water, toilets, and sanitation), lack of water supply and sewerage services or unaffordable tariffs. It is necessary to identify these people so that their circumstances can be improved.

a) The quality of water distributed does not always meet health standards

2.5 million people receive water that does not conform to health standards at least once a year and 2 million people live in small villages (fewer than 500 inhabitants) where the water does not meet the standards in 22% of tests. Although, in the majority of cases, the exceedance of standards is only minor, it can lead to corrective measures being required or to interdiction orders being issued. As a result, over 60 000 people per year are supplied with water that is not officially recommended for consumption. Nevertheless, there are very few outbreaks of gastroenteritis linked to water.

b) Sanitation facilities in dwellings are not always satisfactory

Out of a total of 30 million dwellings, 1 100 000 directly discharge waste water without treatment, 270 000 have no inside toilets and 180 000 have no access to running water piped to the home.

c) The price of water may be too high

Middle-income users and poor users view the issue of the water price very differently (Table 5A). The socio-economic situation is such that 500 000 households have had to take out a loan to pay their water bills. Due to the increasing cost of water services, 500 000 households spend over 3% of their income on water bills; an amount that is considered excessive. In some villages, the price of water is very high when compared to the departmental average; this gives rise to significant differences in the conditions under which users are able to access the public service. In certain communes, the pricing mechanism used is such that, for some households, the average price of a litre is far higher than the average paid by standard households. Partial measures have already been introduced to limit these discrepancies (cross subsidies within the supply network, aid from department targeted to municipalities with a high price for water).

Table 12A. WATER BILLS ARE CONSIDERED MOST EXPENSIVE BY LOW-INCOME HOUSEHOLDS

Out of the 77% of users receiving a water bill, half (49%) consider that the bill is "expensive" and nearly 30% (28%) consider it "inexpensive". The variation in responses based on socio-economic levels illustrates that low income households recognise more particularly the concept of an unaffordable water price, even though water does not constitute a large part of the average budget of poor households.

	Expensive bill	*Inexpensive bill*	*Don't know*
Tradesmen, shopkeepers, business owners	*58*	*36*	*6*
Managers, professionals	*61*	*32*	*7*
Intermediary professions	*77*	*22*	*1*
Employees	*84*	*15*	*1*
Manual workers	*86*	*10*	*4*

Source: Credoc: Les héros de l'eau, March 2011 (Results of a survey conducted in March 2011).

d) Sanitation is sometimes unsatisfactory

In towns of between 2 000 and 10 000 inhabitants, sanitation systems do not always satisfy sanitation standards set at EU level. Out of the 4 million dwellings using on-site sanitation facilities in France, over one million do not have an on-site system that complies with regulations. Significant investment by households will therefore be required in this area.

e) The living conditions of certain categories of the population are poor

Difficulties accessing drinking water and sanitation can be observed in economically backward regions (such as the overseas departments and communities, *DOM/COM*), in places where households live in dilapidated housing (improper or precarious housing, squats), on land with no water supply (illegal camps, slums), or in places where people are unable to access sanitation facilities that are adapted to their needs (lack of toilets for the disabled, prisons unfit for habitation). These problems are caused by failures to comply with legislation and by lack of sufficient investment in sanitation. They affect at least 500 000 people in metropolitan France of whom 120 000 people live outside the traditional norms (sub-standard housing, the homeless, people of no fixed abode, etc.).

These examples show that, whilst the right to water is effective for the vast majority of people, a large-scale investment effort is still required to improve the situation. Whilst now is perhaps not the best time to commit to further major expenditure, there is nothing to prevent either those commitments made at international level being fully implemented or those laws currently in force being respected.

Part B – SEVERAL MEASURES AIMED AT REDRESSING SHORT COMINGS IN RESPECT OF THE HUMAN RIGHT TO DRINKING WATER AND SANITATION

As a result of the considerable progress made over the last 60 years in households and municipality sanitary equipment, there are relatively few cases where the right to drinking water and sanitation is not respected in France. Nevertheless, use of those measures currently in place for at least 96% of the population could be expanded further.

In the current context, whereby the right to drinking water and sanitation is included in at least six codes (environment, health, local authorities, social action, construction, town planning, etc.), other than as a consequence of the various obligations of the public authorities and the owners and operators of the different facilities, there is no general text that establishes or guarantees the right to drinking water and sanitation as a human right.

Within the framework of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, France has committed:

> *"to undertake steps to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realisation of the rights recognised in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures" (Art. 2.1).*

This commitment applies to the right to drinking water and sanitation which is included in the right to an adequate standard of living (Art. 11 of the Covenant). France has already invested a large part of the financing required and has adopted a number of legislative measures to reinforce this right. Nevertheless, further efforts are still needed to complete the existing legal system.

Whereas there are several laws pertaining to the right to housing, there is still no text in place that incorporates the right to drinking water into the body of law and provides a legal interpretation of all the political declarations made on this topic. It would therefore be advisable to prepare a general law on this subject.

A less ambitious, yet equally necessary, task consists of identifying the particular instances where the right to drinking water is not respected in those texts drafted prior to the right to water being recognised as a human right. This exercise could then lead to small improvements being made to these texts, providing proof of the legislator's willingness to uphold the right to drinking water and sanitation.

To support the effort to implement the right to water, it will be necessary to begin by making the public more aware of this subject as, although they are called upon to participate in the decision-making process and to finance investment, they are currently only poorly-informed.

1. Access to information and public participation in the water sector

The water supply and sanitation sector is one public service where there is relatively limited access to information - and public participation in decision-making - despite the fact that the laws currently in force include several obligations in this regard (Environmental Charter, Convention on access to information, public participation in decision-making and

access to justice in environmental matters (Aarhus)). Indeed, nearly half of households[523] never receive information from their water supplier, whereas they do receive information from many other public services (electricity, gas, telephone, etc.) with whom they have a direct contractual relationship.

Improving access to information and public participation in water supply and sanitation services does not particularly require the adoption of new legislative texts, but rather the implementation of existing texts at local authority level. It is not enough to make public the Report on the price and quality of the sewerage public service (CGCT L 2224-5), the public should also be consulted on all important measures that concern them (network extensions, tariffs, inspections of on-site sanitation facilities, etc.). In this regard, it would be useful to identify the measures taken by medium-sized local authorities (of between 500 and 10 000 inhabitants) to better inform the public about water services without having to commit too high levels of expenditure.

2. Determining areas served by the water supply network and by the sewer system

Each commune is required to define those areas served by the water supply network and by the sewer system. However, there appears to be total confusion surrounding the date by which these areas actually have to be determined, especially in rural areas. As a minimum, the law needs to set a deadline, for example by the end of 2014, at least for those communes of over 2 000 inhabitants who already have to fulfill strict requirements as regards the collection of waste water and sanitation.

To ensure that the deadline is respected, it would be advisable to withhold subsidies for water supply and sanitation services until the zoning has been completed. The proposed provision would be as follows:

> "The plan referred to in the first/second paragraphs is established prior to the end of 2014 in all communes of over 2 000 inhabitants. It is updated every 10 years. No subsidy for water supply or sanitation services can be granted unless such a plan is in place."
>
> (to be added to the end of Article L 2224-7-1 of CGCT and to the 2nd paragraph of Article L2224-8 of CGCT).

3. The water quality

The French people place great importance on consuming drinking water that is of good quality and are generally able to do so. The particularly poor quality of the water distributed in small villages therefore discriminates against the inhabitants of these villages when compared to urban dwellers who have constant access to water of very high quality. The public authorities' apparent willingness to tolerate this situation could be offset by obtaining and publishing test results showing instances of non-conformity. It is imperative that those people concerned are made aware of the quality deficiencies observed (microbiological levels, nitrate and pesticide content). In addition there is a need to provide free bottles of water to people who have no more access to good quality water.

---

523 Out of 22 million connections, 18 million are domestic connections of which 14 million are within a contract with the occupier (out of a total of 27 million households).

4. Access to water

a) Special measures for the homeless

With access to water and to toilets being considered as a human right, it is vital that these facilities and services are provided to all those with no access. It would therefore be advisable to introduce particular measures to improve access for marginalised groups, the vulnerable, the homeless and those of no fixed abode, etc. In the 19th century, there was a tradition of making public drinking fountains available to all. The fact that use of these fountains has considerably decreased does not mean they are no longer required. It is also necessary to plan an amendment to the law making it compulsory to improve access to public water points, particularly in towns. Similar proposals have also been made by the national water committee, Comité National de l'Eau, and by the Conseil d'État.[524]

On a legislative level, it would be useful to introduce a requirement to create free public water points and, if possible, public toilets in large municipalities. The general local authorities code (CGCT: *Code général des collectivités territoriales*) could stipulate that:

> *"According to the needs of the population, each municipality creates and maintains free-to-access water points and public toilets".*

This provision is probably already in force in most of the France's 873 towns of over 10 000 inhabitants without it being a formal requirement. In towns of this size, it will no doubt be necessary to have three water points and two public toilets available all year round, as in Paris.

b) Special measures for the travelling community

In France, the law makes provision for the travelling community[525] to be provided with drinking water and toilets in the designated stopping places placed at their disposal. Eleven years after the Besson law[526] was passed, only half of the proposed stopping places are up to standard and travellers are thus forced to park illegally or in unacceptable conditions. The Prefects who are able to intervene and, in certain cases, to take action for inefficient mayors, fail to do so. The preparation of a study to identify both the obstacles hindering the implementation of the Besson law and the means of improving the travellers' situation could serve to open up a debate on this sensitive issue.

---

524 "For the 100 000 homeless people living in France, access to water is not provided under satisfactory conditions leading to the occasional use of fire hydrants or water points located in cemeteries for either consumption or washing. The removal of public fountains, which provided permanent access to free water, and the closure of a large number of public baths and showers as a result of bathrooms being increasingly installed in dwellings have also rendered access more difficult. The Conseil d'État therefore recommends requiring communes to reopen shared water points, accessible to the homeless, so that they can satisfy their consumption and hygiene needs in acceptable economic conditions. It is not a case of reinstalling free-flowing fountains in public places, but of devising a new standpipe-type service that can be managed by an association working on reintegration or on reducing social exclusion or by a public baths. In the same way as certain countries require a minimum volume of water to be supplied in the event of disconnection, it would be advisable to set a minimum threshold and require the commune to either supply this directly or ensure it is supplied through a delegation contract."

525 The travelling community is mostly made up of French citizens and bears no relation to the East European immigrant population who live illegally in insalubrious conditions.

526 Law N°2000-614 of 5 July 2000 pertaining to the reception and accommodation of travellers. Decree N°2001–569.

c) Special measures for the inhabitants of the overseas departments (DOM)

The metropolitan population does not always realise that people living in the overseas departments (DOM) and overseas communities (COM)[527] have poor access to water and sanitation. While providing aid to developing countries, they remain unaware that access in parts of the national territory still needs to be greatly improved. To rectify this situation, a national water and sanitation action plan needs to be adopted in these regions and funding, guaranteed through national solidarity actions based on the model set out in the Oudin-Santini law, needs to be approved.

5. Special measures to prevent disconnections

a) Voluntarily reducing the flow of water to indebted customers

In certain municipalities, in the event of unpaid bills, the supplier restricts the flow of water both to alert the customer to the fact the bill remains outstanding and to reduce any further consumption that may also remain unpaid. This measure enables the supplier to control the flow consumed without having to resort to disconnection, which would pose a health risk. Although this measure has been practiced in France, as in several other countries, for many years, it is in fact prohibited by decree Nº2008-780 (Art. 1), which also bans the total disconnection of the water supply. It would be worth correcting this anomaly by authorising reduced water flow.

b) Eliminating discrimination in regulations governing the ban on disconnections for poor households

In France, people receiving, or who have received within the last 12 months, a ruling in their favour granting them assistance from the housing solidarity fund (FSL: *Fonds de solidarité pour le logement*), set up at departmental level, cannot have their water supply disconnected (Family and Social Action Code, Art. L115-3). This protective text of the right to water only applies to those people receiving assistance from the FSL (around 400 000 out of over 1.6 million poor households) meaning that there are two separate sets of regulations in place pertaining to disconnections: regulations banning the disconnection of those users receiving FSL assistance and regulations permitting the disconnection of those who, although as poor as those households in the former category, either receive assistance from another official body, such as the communal social action centres (CCAS: *Centres communaux d'action sociale*), or who are not eligible for aid in spite of their degree of poverty.

This discrimination of the poor who find themselves in such a position is a result of the applicable laws and needs to be rectified. To do this, the following provision could be added to the CASF (Art. L115-3):

> "These provisions also apply to the water supply of those persons receiving the minimum social benefits or having received assistance from CCAS over the course of the last twelve months".

Such a provision, which increases the number of poor households not liable for disconnection, has already been implemented on a voluntary basis (non-disconnection

527 For example, in Mayotte, 25% of dwellings have no drinking water on site and 27% have no toilets. In Martinique and Guyana, around 60% of dwellings have no sewer system.

following an intervention by the mayor). It does not impact on the right to disconnect those people who fail to pay their water bill without a valid reason (secondary homes, for example).

Adopting this provision would reduce the number of instances in which disadvantaged individuals are made to suffer a violation of their human dignity.

c) Protecting the occupants of collective housing against disconnection

For collective housing on a single meter, disconnection of the water supply results from non-payment of the water bill by the registered user (the manager, housing association or the landlord). In these situations, the occupants find themselves caught in the middle of a conflict between the registered user and the water supplier, with no drinking water and no toilets. Due to the complex nature of these situations[528], unless there is an alternative accessible water source available, it would seem appropriate to submit any such requests for disconnection to a judge for prior authorisation. The water supplier would take the exact nature of each case into account, if he was bound to adhere to a provision such as:

> "Where there is a collective contract in place for the supply of water to a residential building used as a main residence by the occupants, neither the water supply service nor the owner nor the building manager is permitted to disconnect the water supply unless an alternative water source is made available to the occupants in their immediate vicinity or unless, following prior consultation, the competent judge has given his authorisation."

In order to take account of residential institutions where disconnection for non-payment would appear unacceptable, the following could also be added:

> "The same applies to contracts for the supply of water to those buildings housing residential institutions, such as hospitals, boarding schools, barracks, retirement homes, etc."

In the event of any dispute, the water supplier must seek redress through the proper official channels without first depriving occupants of their toilet facilities.

6. The water tariff

a) An affordable water price

The adoption of a social pricing system or of preventive assistance aimed at reducing expenditure on water for the poor

With a view to implementing the affordable price criterion established in law in 2006, legislative bills were referred to Parliament pertaining to the creation of a preventive assistance system to help prevent the poor from getting into debt with their water supplier.[529]

---

528 According to the Fondation Abbé Pierre report (2011), there are 200 000 dwellings under co-ownership where people have general difficulties paying service charges. In Brussels, where nearly half of dwellings are not individually metered, disconnections are subject to authorisation from a judge (99 disconnections in 2008). In Paris, there were no disconnections of inhabited dwellings. A provision of this type would not create great additional expense for the water suppliers.

529 "To reinforce the credibility and coherence between the positions taken by France domestically and in international Forums and in national law, the Conseil d'État also recommends that the right to water be fully implemented within France to benefit the poorest members of the population."

An agreement was reached to cap expenditure on water at 3% of the household budget. However, the system of aid allocation still needs to be implemented and the sources of financing this assistance are yet to be defined (solidarity contribution for water).

b) Equal access to water for all through the water price

Preventing inequalities caused by the pricing system

The inevitable increase in the water price means it is necessary to devise fair pricing conditions that do not create discrimination. As of January 2010, local authorities have been able to introduce a progressive water-pricing mechanism. However, this pricing mechanism can penalise both large families, for whom the price increases too rapidly, and users in remote areas, for whom the fixed charge can be excessively high.

In order to be able to define a fair progressive pricing mechanism, it would be advisable to consider whether, in a given commune, each person pays a similar average price per litre to access drinking water and whether there is a need to provide a minimum quantity of drinking water to each household at a reduced price. Over the course of the last few years, a cap on the fixed charge has been introduced, with the exception of communes classed as tourist areas, where a single person can be required to pay very high standing charges. Furthermore, there is no provision in place to restrict the rate at which prices within the progressive pricing mechanism increase. It would, therefore, be possible to improve the way in which the water pricing mechanism is regulated.[530]

7. On-site sanitation

Due to the scope of work that still needs to be carried out to improve on-site sanitation, it would seem reasonable to introduce a plan that includes tax incentives and subsidies so as to ensure all legal provisions can be met. It would appear incongruous were the public authorities, after having provided assistance to improving collective sewer systems for so many years, to refuse to assist with on-site sanitation which is built because collective systems are too expensive.

CONCLUSIONS

Although France has already undertaken several legislative and regulatory measures to implement the human right to drinking water and sanitation, further measures are still required to ensure this right is made effective and implemented in such a way as to include those who are still precluded. It is up to the legislator to undertake an examination of the water laws to ensure that they include the principle that the right to drinking water is now a human right and that they enforce it. For their part, the public authorities could make additional efforts to better inform the public on these issues. The adoption of specific provisions promoting the human right to water would help in obtaining the further investment required, particularly for sanitation.

530 See Henri Smets : *La tarification progressive de l'eau potable*, Ed. Johanet, Paris, 2011.

POUR UNE EFFECTIVITÉ ACCRUE DU DROIT À L'EAU POTABLE EN FRANCE

Henri Smets
Académie de l'Eau, France

Résumé :

Après avoir résumé la position officielle française en matière de droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, nous examinons le contenu de ce droit et nous identifions les personnes qui n'en bénéficient pas encore en France. Dans une seconde partie, nous présentons des propositions de mesures destinées à mettre en œuvre le droit à l'eau potable et à l'assainissement avec plus d'effectivité.

Partie A – L'ÉTAT DU DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT

1. Les effets de la reconnaissance internationale du droit à l'eau potable et à l'assainissement en droit français

Dans son allocution du 2 juin 2010, le Président de la République a exprimé son soutien à l'objectif :

> *« d'organiser un droit universel à l'eau et à l'assainissement ».*

Selon la Ministre de l'Écologie, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, « le Président de la République a choisi de faire de ce droit à l'eau et à l'assainissement un des quatre enjeux principaux du 6ème Forum mondial de l'eau » (janvier 2011).

Après l'adoption d'une résolution reconnaissant le droit fondamental à l'eau par l'Assemblée générale des Nations unies en juillet 2010 et d'une autre résolution sur le même sujet[531] par le Conseil des droits de l'homme en septembre 2010, le Ministère des Affaires étrangères a exposé la position officielle de la France à la lumière de ces votes :

> *« La France salue l'adoption par consensus, le 30 septembre dernier, d'une résolution sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement qu'elle a coparrainé. Le droit à l'eau potable et à l'assainissement avait été reconnu comme un droit de l'homme par les Nations unies. La résolution du Conseil des droits de l'homme la complète et précise ses principaux contours. Elle ancre notamment le droit à l'eau et à l'assainissement au droit à un niveau de vie digne et adéquat.*
>
> *La France, qui accueillera à Marseille le 6ème Forum mondial de l'eau en mars 2012, souhaite que ce rendez-vous permette d'avancer plus avant sur la concrétisation de ce droit universel à l'eau potable et à l'assainissement, élément central pour atteindre tous les Objectifs du millénaire pour le développement et notamment ceux de la santé maternelle et infantile ». (France - diplomatie, 4 oct. 2010).*

[531] Voir annexe 2.

La position officielle de la France est dans la ligne qu'elle a défendue de longue date. Déjà en 1994, Madame Simone Veil, en tant que ministre des Affaires sociales, avait déclaré : « *un libre accès à une eau saine est un droit de l'homme* » et en 2003, le Président Chirac avait proposé que « *l'accès à l'eau soit reconnu comme un droit fondamental* ». La France avait pris position en faveur du droit à l'eau lors du Forum mondial de Mexico (2006) et en mars 2009, le Ministre Jean-Louis Borloo défendait le droit à l'eau comme un « droit de l'homme du 21ème siècle ».

Compte tenu des avancées considérables en 2010 concernant la reconnaissance internationale du droit à l'eau potable et à l'assainissement[532], la priorité en France est désormais l'organisation et la concrétisation de ce droit dans l'ordre interne. Il ne s'agit plus de défendre un principe désormais acquis mais de le mettre en œuvre par la recherche de solutions concrètes en droit et dans la pratique. Dès 2006, la France a introduit formellement des éléments du droit à l'eau dans sa loi sur l'eau et les milieux aquatiques. Des modifications législatives ont aussi été introduites en 2007 (interdiction des coupures d'eau) et en 2011 (financement d'un fonds de solidarité pour les personnes avec dettes d'eau).

En ratifiant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) et en soutenant en 2010 les Résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies et du Conseil des droits de l'homme, le Gouvernement français s'est engagé au titre de l'Art. 2 du Pacte[533] à prendre les mesures législatives nécessaires pour mettre en œuvre dans son ordre interne le droit à un niveau de vie suffisant (Art. 11) qui comprend le droit à l'eau potable et le droit à l'assainissement selon l'interprétation adoptée au plan mondial dans le cadre du Comité des droits de l'homme et soutenue par la France.

Ce droit à l'eau potable et à l'assainissement est ainsi devenu un important objectif politique, une ligne d'action pour le Parlement et une source d'inspiration pour le Gouvernement. Sa concrétisation en droit français est une obligation souscrite par la France mais dont la mise en œuvre au plan interne est progressive.

Dans l'ordre juridique interne, le soutien du Gouvernement français aux résolutions mentionnées aura peu d'effets directs. En effet, les droits économiques et sociaux comme le droit à un niveau de vie suffisant, à l'alimentation ou au logement inscrits dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont reconnus comme des dispositions invocables entre des États, mais ces dispositions ont peu d'utilité pratique pour défendre un droit individuel devant une juridiction française[534]. Selon une interprétation

532 Henri Smets : *Les effets de la reconnaissance internationale du droit à l'eau potable et à l'assainissement*, Revue Environnement, Industrie, Nuisances, Nov. 2010.

533 Article 2.1. Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir... 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.

534 Dans l'affaire Mme Bayer (N°323250, lecture du 15 décembre 2010), le Conseil d'État prend en compte la Convention de Rome : « Considérant que la décision par laquelle le maire refuse, sur le fondement de l'Article L. 111-6 du code de l' urbanisme, un raccordement d'une construction à usage d'habitation irrégulièrement implantée aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone a le caractère d'une ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée et familiale garanti par les stipulations précitées de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que, si une telle ingérence peut être justifiée par le but légitime que constituent le respect des règles d'urbanisme et de sécurité ainsi que la protection de l'environnement, il appartient, dans chaque cas, à l'administration de s'assurer et au juge de vérifier que l'ingérence qui découle d'un refus de raccordement est, compte tenu de l'ensemble des données de l'espèce, proportionnée au but légitime poursuivi ».

constante du Conseil d'État comme de la Cour de cassation, ces droits sont des « stipulations ne produisant pas d'effets directs à l'égard des particuliers ». Cette position sur l'absence d'effets directs est partagée par plusieurs autres pays.

De très nombreux arrêts français ont confirmé l'inopposabilité de nombreux droits économiques et sociaux devant les juridictions françaises[535]. En particulier, il en est ainsi du droit à l'eau potable et à l'assainissement quand bien même, il aurait acquis formellement[536] un statut égal aux autres droits économiques du Pacte. En revanche, la position officielle de la France et les résolutions mentionnées peuvent avoir des effets importants dans des affaires devant les juridictions internationales comme la Cour européenne des droits de l'homme ou la Cour de justice européenne.

L'absence d'effets directs est liée à l'imprécision des stipulations. Pour que le droit à l'eau potable et à l'assainissement devienne un droit opposable, il faudrait le définir de manière plus claire. Des dispositions de caractère programmatoire ou même des dispositions qui requièrent des mesures d'application ne suffisent pas. Les obligations des acteurs français découleront du droit positif, des lois et de la jurisprudence, pas de discours politiques aux contenus imprécis.

Pour que le droit à l'eau potable et à l'assainissement devienne un véritable droit de l'homme en France, il faut compléter les dispositions législatives déjà prises et aboutir ainsi à concrétiser le droit à l'eau. Les Résolutions adoptées en 2010 devraient être traduites dans des textes opposables dans l'ordre interne en s'inspirant de l'Observation générale N°15[537]. Il ne suffira pas d'inscrire dans la loi française que le droit à l'eau potable est un droit fondamental, il faudra aussi préciser qui la fournira et sous quelles conditions.

Déjà en 2007, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (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, couvrant ses différents aspects, notamment l'accès à l'eau et à l'assainissement pour des personnes démunies ou en milieu rural parfois déficient ».

La question de la mise en œuvre du droit à l'eau a récemment fait l'objet de rapports importants émanant du Conseil économique, social et environnemental[538] et du Conseil

---

535 En 2005, la Cour de cassation a rappelé qu'« eu égard à leur contenu, les dispositions de l'Article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels du 16 décembre 1966, qui ne produisent pas d'effet direct dans l'ordre juridique interne, ne peuvent être utilement invoquées", C. Cass. com, Arrêt N°199 (25 janvier 2005). De même le Conseil d'État (Aides, décision N°335738, lecture du jeudi 23 décembre 2010) "Considérant, d'une part, qu'en vertu de l'Article 10 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les États parties reconnaissent qu'une protection et une assistance aussi larges que possible doivent être accordées à la famille et aux enfants ; que selon les Articles 11 et 13 de la Charte sociale européenne révisée, les parties s'engagent à prendre des mesures appropriées en vue d'assurer l'exercice effectif, respectivement, du droit à la protection de la santé, et du droit à l'assistance sociale et médicale ; que ces stipulations, qui ne produisent pas d'effets directs à l'égard des particuliers, ne peuvent être utilement invoquées à l'appui de conclusions tendant à l'annulation de la décision attaquée ... ».

536 Par exemple dans le cadre d'un futur Protocole sur le droit à l'eau.

537 CDESC: Observation générale N°15 : *Le droit à l'eau*, 2002.

538 Conseil économique, social et environnemental (CESE) : *Les usages domestiques de l'eau*, Avis présenté par M. Paul de Viguerie, 2009.

d'État[539]. Des études ont aussi été menées dans le cadre de l'Académie de l'Eau[540]. La CNCDH et le Comité National de l'Eau ont soumis récemment des propositions d'action au Gouvernement[541].

Dans la perspective d'organiser en France un droit universel à l'eau, il a paru nécessaire de procéder à un examen critique des textes existants en droit français afin d'identifier ce qui manque pour rendre pleinement effectif le droit à l'eau potable et à l'assainissement. Des initiatives au niveau parlementaire sont envisageables puisque les débats préalables à l'adoption de la loi N°2011-156 ont montré le soutien unanime des élus pour mettre en œuvre le droit à l'eau potable et à l'assainissement.

2. Les principales dispositions du droit à l'eau potable et à l'assainissement

Le droit à l'eau potable et à l'assainissement en France résulte d'un ensemble de dispositions prises de longue date pour assurer la salubrité publique, organiser l'alimentation en eau des populations, protéger l'hygiène, lutter contre les pollutions et protéger la santé de l'homme, les ressources naturelles et l'environnement[542]. En particulier, les municipalités ont été chargées d'assurer l'assainissement collectif en zone urbaine, de contrôler les assainissements individuels et de surveiller la qualité des eaux. La plupart des dispositions en vigueur décrivent des obligations ou des responsabilités des pouvoirs publics et des citoyens. La nouveauté en 2006 a été de mettre l'accent sur des droits individuels dans le secteur de l'eau potable. L'objectif actuel en France consiste à faire en sorte que plus personne ne soit exclu du droit au droit au service de l'eau ou de l'assainissement.

a) Droit d'accès à l'eau potable à un prix abordable

La disposition la plus emblématique concernant le droit de l'homme à l'eau potable a été introduite par l'Art. 1 de la Loi Nº2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques selon lequel :

> *« ...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 » (Code de l'environnement, Art. L210-1).*

Ce texte qui porte sur le caractère abordable de l'eau n'a reçu jusqu'ici qu'une application très partielle. Un projet de loi sera soumis par le Gouvernement en septembre 2011 afin de faire en sorte que les personnes les plus démunies ne doivent pas consacrer une part trop importante de leurs ressources pour les services d'eau et d'assainissement. Il est reconnu que la limite à ne pas franchir dans le cadre français pour la facture d'eau est de 3% des dépenses de consommation. À Paris, la municipalité a officiellement adhéré à cet objectif et a décidé d'allouer une aide préventive pour l'eau (80 € en moyenne) en 2010 à 41 000 ménages démunis.

---

539 Conseil d'État : *L'eau et son droit*, Rapport du Conseil d'État, La documentation française, 2010.

540 Voir site de l'Académie de l'Eau, 2011 (www.academie-eau.org).

541 CNCDH, *Avis sur la mise en œuvre du droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement*. Avis du 23 juin 2011. Site CNCDH (www.cncdh.fr/IMG/pdf/11.06.23_Avis_droit_a_l_eau.pdf).

542 Henri Smets: *Implementation of the Right to Water in France*, Académie de l'Eau, 2007. La position officielle française a été présentée au Haut-commissariat aux droits de l'homme en 2007 (voir www2.ohchr.org/ english/issues/water/contributions/France.pdf).

b) Droit à une alimentation en eau potable

Selon le Code de la santé, « Toute personne qui offre au public de l'eau en vue de l'alimentation humaine, est tenue de s'assurer que cette eau est propre à la consommation » (CSP, Art. L1321-1).

Toute eau distribuée doit être potable mais des dérogations sont possibles. Chaque municipalité n'est pas tenue de créer un réseau de distribution d'eau mais a obligation de définir les zones d'alimentation en eau par un réseau de distribution. Chaque personne a droit à se brancher à ses frais au réseau s'il en existe un au voisinage. Lorsque le branchement est réalisé, la distribution d'eau est permanente. En pratique, il n'y a que 100 municipalités sur 36 664 sans réseau d'eau et seulement 150 000 logements sur 25.6 millions sans branchement à l'eau potable. Les habitants de logements isolés ou de logements illégaux ne peuvent faire valoir un droit à être desservi en eau à leur domicile.

c) Droit à une aide en cas de difficultés financières

Depuis plusieurs années, une aide sociale est prévue pour venir en aide aux personnes recevant de l'eau de réseau et ayant accumulé des impayés d'eau ou risquant de le faire :

> *« ... toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques dans son logement » (Code de l'action sociale et des familles, L115-3).*

Ce texte qui se réfère à un droit à une aide, est généralement interprété de façon restrictive comme se limitant aux cas de personnes ayant des dettes constituées à l'égard du distributeur d'eau (contrat individuel de fourniture d'eau) ou du bailleur/syndicat de copropriété (contrat collectif d'eau). Un mécanisme de solidarité a été institué au niveau départemental (FSL) en plus du dispositif d'aide sociale au niveau municipal (CCAS). Le financement de ce dispositif géré au niveau départemental a été amélioré en 2011 (loi Nº2011−156). Il fait désormais appel à des contributions volontaires des distributeurs d'eau, des entreprises d'assainissement, des communes et des conseils généraux des départements. En 2008, plus de 60 000 ménages ont bénéficié de cette aide départementale pour un total de 12 M€. L'apport des aides pour l'eau au niveau municipal (CCAS) n'est pas connu mais n'est pas négligeable dans certaines municipalités.

d) Droit de non-coupure

En cas de retard de paiement des factures d'eau, l'abonné risque de subir une interruption d'alimentation (coupure). Pour éviter cette situation, une procédure dérogatoire a été mise en place avec l'aide des services sociaux. En cas de factures impayées, un avertissement est donné et des délais de paiement peuvent généralement être consentis par le distributeur (« Lorsqu'un consommateur n'a pas procédé au paiement de sa facture, ...le distributeur d'eau l'avise par courrier du délai et des conditions, définis par décret, dans lesquels la fourniture peut être réduite ou suspendue à défaut de règlement » (CASF, L115-3).

L'abonné ayant des impayés d'eau est invité à prendre contact avec les services sociaux (FSL ou CCAS) pour obtenir une aide. En attendant que le FSL se prononce, l'interruption d'alimentation (coupure d'eau) est suspendue (« En cas de non-paiement des factures, la fourniture d'énergie, d'eau ainsi que d'un service téléphonique restreint est maintenue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'aide »). Si le FSL n'accorde pas d'aide, l'abonné obtient parfois une aide du CCAS.

Si le FSL a accordé une aide à l'abonné pour le loyer, les charges, l'énergie ou l'eau, la distribution d'eau ne peut pas être coupée en cas d'impayés (« Les distributeurs d'eau ne peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption, pour non-paiement des factures, de la fourniture d'eau aux personnes ou familles mentionnées au premier alinéa et bénéficiant ou ayant bénéficié, dans les 12 derniers mois, d'une décision favorable d'attribution d'une aide du fonds de solidarité pour le logement »). En pratique, il y a très peu de coupures d'eau de plus de 24 h (environ 2 000 par an il y a dix ans) chez des abonnés en situation de précarité (0.1%) et il semble qu'il y en ait de moins en moins.

e) Droit à l'assainissement (toilettes, égouts, fosses septiques, traitement des eaux usées)

Le droit à l'assainissement n'a été reconnu qu'assez récemment comme un droit individuel car il implique surtout des obligations à charge des pouvoirs publics. Il découle de la Charte de l'environnement annexée à la Constitution, qui stipule que « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui garantit que la dignité humaine doit être protégée et respectée. Le droit communautaire et le droit national[543] contiennent de nombreuses dispositions pour concrétiser le droit à l'assainissement (collecte et traitement des eaux usées). En tant qu'État partie au Protocole Eau et Santé, la France s'est engagée à prendre « toutes les mesures appropriées pour assurer un assainissement adéquat d'une qualité propre à permettre de protéger suffisamment la santé de l'homme et l'environnement ».

Selon le droit français, chacun a droit à bénéficier d'un régime de contrôle des installations d'assainissement et à exiger que tous les assainissements soient appropriés. Dans le cas des assainissements collectifs, chacun a droit à des assainissements conformes aux normes sanitaires et environnementales et le droit à se brancher sur les réseaux de collecte situés au voisinage. 13 000 municipalités n'ont pas d'assainissement collectif et dépendent de la bonne marche des assainissements individuels (19% de la population).

f) Droit d'accès aux équipements d'alimentation en eau potable, aux toilettes et aux évacuations des eaux usées

De nombreuses dispositions du droit du logement, du travail, de la santé et de l'environnement, etc. ont pour effet de donner à chacun accès à l'eau de réseau et aux toilettes dans les logements, sur le lieu de travail, dans les bâtiments scolaires, dans les lieux de réunions ou de spectacle, dans les transports, etc. Le droit à l'eau et à l'assainissement découle de l'obligation de mise à disposition des équipements nécessaires et de l'interdiction

543 Henri Smets : *Le droit à l'assainissement, un droit fondamental*, Éditions Johanet, Paris, 2010, (en particulier : *Le droit à l'assainissement en France*). P. Steichen : *L'évolution du droit de l'assainissement en France : une mise aux normes sous contrainte*, Les Cahiers de Droit, Vol.51, N°3-4, sept.-déc. 2010, pp. 567-93 (2010).

de louer et de faire fonctionner des installations qui ne sont pas bien équipées au niveau sanitaire.

g) Droit à l'eau potable et à des toilettes pour les gens du voyage

La France est l'un des rares pays à avoir instauré pour les gens du voyage un droit à bénéficier d'un accès à l'eau et à l'assainissement sur les aires d'accueil aménagées.

h) Droit d'information et de participation concernant les services de l'eau et de l'assainissement

Selon la Charte de l'environnement (Art. 7), « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». Cette disposition de valeur constitutionnelle est complétée par les droits d'information et de participation instaurés par la Convention d'Aarhus et est mise en œuvre par de multiples textes de droit communautaire ou interne.

3. Les personnes sans accès à l'eau potable ou sans assainissement en France

Alors que plus de 96% des personnes en France métropolitaine ont accès dans de bonnes conditions à l'eau potable et à l'assainissement, il reste une minorité de personnes qui n'en bénéficient pas pleinement du fait d'équipements sanitaires insuffisants (eau courante, toilettes, assainissement), de l'absence de services de distribution d'eau et d'assainissement collectif ou de la pratique de prix inabordables. L'identification de ces personnes est nécessaire pour pouvoir améliorer leur sort.

a) La qualité de l'eau distribuée ne répond pas toujours aux normes sanitaires

2.5 millions de personnes reçoivent au moins une fois dans l'année une eau qui ne répond pas aux normes sanitaires et 2 millions vivent dans des petits villages (moins de 500 habitants) où l'eau est hors normes dans 22% des tests. Le niveau de dépassement des normes est rarement très élevé mais, dans certains cas, il oblige à prendre des mesures correctrices, voire à édicter des interdictions. Ainsi plus de 60 000 personnes par an sont alimentées par une eau qui est officiellement déconseillée pour la boisson. En revanche, il y a peu d'épidémies de gastro-entérites liées à l'eau.

b) En matière de logement, l'équipement sanitaire n'est pas toujours suffisant

Sur un total de 30 millions de logements, 1 100 000 rejettent directement leurs eaux usées sans traitement, 270 000 n'ont pas de toilettes intérieures au logement et 180 000 n'ont pas accès à de l'eau courante de réseau à domicile.

c) Le prix de l'eau risque d'être trop élevé

La question du prix de l'eau se pose de façon très différente pour l'usager moyen et pour l'usager démuni (tableau 12F). La situation socio-économique est telle que 500 000 ménages ont dû demander un échéancier pour payer leurs factures d'eau. Du fait du prix croissant des services d'eau, 500 000 ménages consacrent plus de 3% de leurs revenus à payer leur eau, ce qui est jugé excessif. Dans certains villages, le prix de l'eau est très élevé par rapport à la moyenne départementale, ce qui introduit des différences sensibles dans les

conditions d'accès à un service public. Dans certaines communes, la tarification est telle que le prix moyen du litre d'eau pour certains ménages est très supérieur au prix moyen pour les ménages standards. Des mesures partielles ont déjà été prises pour limiter ces différences (péréquations au sein du service de distribution, aide départementale ciblée sur des communes à prix élevé).

Tableau 12F. LA FACTURE D'EAU EST JUGÉE PLUS LOURDE PAR LES MÉNAGES MODESTES

Pour les 77% d'usagers qui reçoivent une facture d'eau, la moitié (49%) estime que la facture est « chère » et 28% la trouve «pas chère». La variation dans les réponses sur le prix de l'eau selon le niveau socio-économique montre que la notion de prix peu abordable de l'eau est perçue tout particulièrement par les ménages de moindre revenu bien que l'eau ne représente pas une part importante du budget moyen de ces ménages.

	Facture chère	*Facture pas chère*	*Ne sait pas*
Artisans, commerçants, chefs d'entreprises	*58*	*36*	*6*
Cadres, professions libérales	*61*	*32*	*7*
Professions intermédiaires	*77*	*22*	*1*
Employés	*84*	*15*	*1*
Ouvriers	*86*	*10*	*4*

Source : Credoc : Les héros de l'eau, mars 2011 Résultats d'un sondage mené en mars 2011.

d) L'assainissement est parfois insuffisant

Parmi les villes de 2 000 à 10 000 habitants, les installations d'assainissement collectif ne satisfont pas toujours aux normes d'assainissement prescrites par l'Union européenne. Parmi les 4 millions de logements relevant de l'assainissement individuel en France, plus d'un million ne dispose pas d'un système individuel en conformité. Les investissements à prévoir pour les ménages sont très importants.

e) Les conditions de vie de certaines catégories de personnes sont mauvaises

Des problèmes en matière d'accès à l'eau potable et à l'assainissement se posent dans des régions économiquement peu développées (par exemple, dans les DOM/COM), pour des ménages vivant dans des habitats dégradés (logements indécents, logements précaires, squats), sur des terrains non desservis en eau (campements sauvages, bidonvilles), ou qui ne bénéficient pas d'équipements sanitaires adaptés à leur condition (toilettes inadaptées aux handicapés, prisons indignes). Ces problèmes résultent du non-respect des législations et de l'insuffisance des investissements en matière sanitaire ; ils affectent au moins 500 000 personnes en France métropolitaine dont 120 000 vivent en dehors des cadres traditionnels (logements non décents, sans-abri, SDF, etc.).

Ces exemples montrent à la fois que le droit à l'eau est en vigueur pour la grande majorité des personnes mais aussi qu'il reste à faire des efforts coûteux pour améliorer la situation. Le moment n'est pas bien choisi pour faire des dépenses nouvelles importantes mais rien n'empêche de mettre complètement en œuvre les engagements pris au niveau international et de respecter les lois en vigueur.

Partie B – QUELQUES MESURES DESTINÉES À CORRIGER LES INSUFFISANCES EN MATIÈRE DE DROIT DE L'HOMME À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT

Compte tenu des progrès considérables accomplis depuis 60 ans dans l'équipement des collectivités et des ménages, il reste relativement peu de cas où le droit à l'eau potable et à l'assainissement n'est pas respecté en France. Les mesures dont bénéficie au moins 96% de la population pourraient néanmoins être généralisées.

Dans l'état actuel d'un droit à l'eau potable et à l'assainissement éclaté entre au moins six codes (environnement, santé, collectivités territoriales, action sociale, construction, urbanisme, etc.), il manque un texte général instaurant ou garantissant le droit à l'eau potable et à l'assainissement en tant que droit de la personne humaine et pas seulement comme la conséquence d'obligations diverses à charge des pouvoirs publics et des propriétaires et exploitants d'installations diverses.

Dans le cadre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la France s'est engagée :

> *« à agir 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 » (Art. 2.1).*

Cet engagement s'applique au droit à l'eau potable et à l'assainissement qui fait partie du droit à un niveau de vie suffisant (Art. 11 du Pacte). La France a déjà effectué la plus grande part de l'effort financier nécessaire et a adopté de multiples mesures législatives pour conforter ce droit. Mais des efforts supplémentaires sont encore nécessaires pour compléter l'arsenal législatif.

Alors qu'il existe plusieurs lois sur le droit au logement, il manque toujours un texte qui inscrirait le droit à l'eau potable dans le corps de la loi et donnerait une traduction juridique à un ensemble de déclarations politiques sur ce sujet. Une loi générale sur ce sujet pourrait donc être préparée.

Une action moins ambitieuse mais néanmoins nécessaire consisterait à rechercher dans quels cas particuliers le droit à l'eau potable n'est pas respecté dans des textes conçus à une époque où le droit à l'eau n'était pas reconnu comme étant un droit de l'homme. Il serait ensuite possible d'introduire des améliorations, ce qui apporterait la preuve de la volonté du législateur de soutenir le droit à l'eau potable et à l'assainissement.

Pour accompagner un effort de mise en œuvre du droit à l'eau, il faudrait commencer par améliorer l'information des citoyens sur ce sujet car ceux-ci sont mal informés alors qu'ils doivent participer à des décisions importantes et sont appelés à en financer les dépenses.

1. Information et participation du public dans le secteur de l'eau

Le secteur de l'eau potable et de l'assainissement est un service public où l'information des citoyens est assez limitée - tout comme sa participation aux décisions - alors que le droit en vigueur prévoit des nombreuses obligations dans ce domaine (Charte de l'environnement, 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)). De fait, près de la moitié des ménages[544] ne reçoivent jamais aucune information de leur distributeur d'eau, alors qu'ils en reçoivent beaucoup d'autres services publics (électricité, gaz, téléphone, etc.) avec lesquels ils ont des relations contractuelles directes.

L'amélioration de l'information et de la participation du public concernant les services de l'eau potable et de l'assainissement ne dépend pas tant de l'adoption de nouveaux textes législatifs que de la mise en œuvre des textes existants au niveau des collectivités territoriales. Il ne suffit pas de rendre public le Rapport relatif au prix et à la qualité du service public d'assainissement collectif pour l'exercice 2008 (CGCT L2224-5), il faut en plus consulter les citoyens sur les mesures importantes les concernant (extension de réseaux, tarifs, contrôle des assainissements non collectifs, etc.). À cet égard, il serait utile d'identifier les mesures prises dans des collectivités intermédiaires (de 500 à 10 000 habitants) pour mieux informer les citoyens sur les services de l'eau sans engager de dépenses excessives.

2. Détermination des zones de distribution d'eau et des zones d'assainissement collectif

La délimitation des zones de distribution d'eau et des zones d'assainissement collectif est une obligation dans chaque commune. Néanmoins, il règne le flou le plus total sur la date à laquelle ces zones seront effectivement délimitées, surtout dans les zones rurales. Au minimum, la loi devrait préciser une date limite, par exemple fin 2014, au moins pour les communes de plus de 2 000 habitants qui ont déjà des obligations strictes à remplir en matière de collecte des eaux usées et d'assainissement.

Pour que la date limite soit prise au sérieux, il serait envisageable de ne pas attribuer de subventions pour les services de l'eau et de l'assainissement tant que le zonage n'est pas fait. La disposition envisagée serait :

> « Le schéma visé au premier/deuxième alinéas est établi avant la fin de l'année 2014 dans toutes les communes de plus de 2 000 habitants. Il est mis à jour tous les 10 ans. Aucune subvention pour les services d'eau et d'assainissement ne peut être attribuée en l'absence de ce schéma ».
> (ajout à la fin de l'Art. L2224-7-1 du CGCT et du 2ème alinéa à l'Art. L2224–8 du CGCT).

3. Qualité de l'eau

Les Français portent un grand intérêt à consommer une eau potable de qualité et en ont généralement la possibilité. L'insuffisance chronique de qualité de l'eau distribuée dans les petits villages constitue à cet égard une discrimination pour leurs habitants par rapport à ceux des villes qui ont accès en permanence à une eau de très bonne qualité. La tolérance

544 Sur 22 millions de branchements, il y a environ 18 millions de branchements domestiques dont environ 14 millions de contrats avec l'occupant sur un total de 27 millions de ménages.

manifestée par les pouvoirs publics sur ce sujet pourrait être compensée par l'obtention et la publication des résultats de tests faisant apparaître les situations de non-conformité. Il est impératif que les personnes exposées soient rapidement mises au courant des insuffisances de qualité observées (niveau microbiologique, teneur en nitrates et en pesticides). Pr ailleurs, il semble nécessaire de mettre à disposition des bouteilles d'eau à titre gratuit si l'eau distribuée ne répond pas aux normes.

4. Accès à l'eau

a) Mesures spéciales en faveur des sans-abri

L'accès à l'eau et aux toilettes étant désormais un droit de l'homme, il est impératif de fournir ces biens et services à tous ceux qui n'y ont pas accès. À cet égard, il serait utile de prendre des mesures particulières au bénéfice des exclus, des personnes vulnérables, des sans-abri, des sans domicile fixe, etc. Au 19ème siècle, il existait une tradition de fontaines publiques pour tous. Le fait que leur usage a fortement diminué ne signifie pas qu'elles soient devenues inutiles. Aussi faudrait-il envisager d'inscrire dans la loi une obligation d'améliorer l'accès à des points d'eau publics, tout particulièrement dans les villes. Des propositions de même nature ont été faites par le Comité National de l'Eau et par le Conseil d'État[545].

Au plan législatif, il serait utile d'introduire l'obligation de créer des points d'eau publics gratuits et, si possible, des toilettes publiques dans les municipalités importantes. Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) pourrait stipuler:

> « En fonction des besoins de la population, chaque municipalité crée et entretient des points d'eau potable d'accès gratuit et des toilettes publiques ».

Cette disposition est probablement déjà en vigueur dans la plupart des 873 villes françaises de plus de 10 000 habitants sans qu'il y ait d'obligation formelle. Dans les villes de cette taille, il faudra sans doute prévoir, comme à Paris, trois points d'eau et deux toilettes publiques disponibles toute l'année.

b) Mesures spéciales en faveur des gens du voyage

En France, la loi prévoit que les gens du voyage[546] bénéficient d'eau potable et de toilettes dans des aires de repos aménagées. Onze ans après le vote de la loi Besson[547], seule la

---

545 « Pour les 100 000 sans-abri vivant en France, l'accès à l'eau n'est pas assuré dans des conditions satisfaisantes, d'où parfois l'utilisation par eux des bouches d'incendie ou des points d'eau situés dans les cimetières soit pour s'alimenter, soit pour se laver. La suppression des fontaines publiques, qui permettaient d'accéder de manière permanente à une eau gratuite, et la fermeture de bon nombre de bains douches municipaux depuis la généralisation des salles de bains dans les logements ont également rendu cet accès plus difficile. Le Conseil d'État recommande donc d'obliger les communes à rouvrir des points d'eau collectifs, accessibles aux sans-abri, pour que ceux-ci puissent satisfaire leurs besoins d'alimentation et d'hygiène dans des conditions économiques acceptables. Il ne s'agit pas de rétablir des fontaines coulant à pleins bords sur les places publiques mais d'inventer un nouveau service du type borne fontaine, pouvant être géré par une association d'insertion ou de lutte contre l'exclusion, ou de bain public. De même que certains pays imposent la fourniture d'un volume minimal en cas de coupure d'eau, il conviendrait de définir ce socle minimal et de faire obligation à la commune de le fournir ou d'en prévoir la fourniture dans un contrat de délégation ».

546 Les gens du voyage sont pour l'essentiel des citoyens français sans rapport avec les populations immigrées venant d'Europe orientale qui vivent dans des conditions indignes et dans l'illégalité.

moitié des places d'accueil prévues sont aux normes et les gens du voyage sont obligés de stationner de façon illégale ou dans des conditions indécentes. Les Préfets qui pourraient intervenir et se substituer dans certains cas aux maires défaillants ne le font pas. La préparation d'une enquête sur les obstacles à la mise en œuvre de la loi Besson et les moyens d'améliorer la situation des gens du voyage pourrait conduire à un débat nécessaire sur un sujet sensible.

c) Mesures spéciales en faveur des habitants des DOM

La population métropolitaine n'est pas informée du retard dans l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les DOM et dans les COM[548]. Elle aide les pays en développement mais ne sait pas que des retards importants restent à combler sur une partie du territoire national. Pour remédier à cette situation, il faudrait adopter un plan national d'actions en faveur de l'eau et de l'assainissement dans ces régions et approuver un financement garanti par la solidarité nationale sur le modèle de la loi Oudin-Santini.

5. Mesures spéciales pour éviter les coupures d'eau

a) Les restrictions volontaires de débit pour impayés

Dans certaines municipalités, en cas d'impayés d'eau, le distributeur réduit le débit afin d'alerter l'usager sur la nécessité de payer l'eau et pour réduire la consommation qui risque de rester impayée. Cette mesure permet de garder le contrôle des débits consommés sans devoir recourir à la coupure totale qui pose de sérieux problèmes sanitaires. Alors que cette mesure était pratiquée depuis longtemps en France comme à l'étranger, le décret Nº2008-780 (Art. 1) l'interdit et n'autorise plus que l'interruption totale de fourniture d'eau. Cette anomalie mériterait d'être corrigée en autorisant les restrictions de débit d'eau.

b) Suppression des discriminations entre les ménages démunis concernant l'interdiction des interruptions de fourniture d'eau

En France, les personnes bénéficiant ou ayant bénéficié, dans les 12 derniers mois, d'une décision favorable d'attribution d'une aide du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) instauré au niveau départemental ne peuvent subir une interruption de fourniture d'eau (Code de l'action sociale et des familles, Art. L.115-3). Ce texte protecteur du droit à l'eau s'applique exclusivement aux personnes aidées par le FSL (environ 400 000 ménages sur plus de 1.6 million de ménages démunis) et instaure donc deux régimes en matière de coupure d'eau : un régime d'interdiction des coupures pour ceux qui sont aidés par le FSL et un régime avec coupures pour ceux qui, tout en étant aussi pauvres que les premiers, sont aidés par un autre organisme officiel comme, par exemple, les Centres communaux d'action sociale (CCAS) ou bien que démunis, ne sont pas éligibles à recevoir une aide officielle.

Cette discrimination concernant des personnes démunies se trouvant dans des situations semblables résulte des lois applicables et mériterait d'être corrigée. À cette fin, il serait possible de considérer l'adjonction au CASF (Art. L115-3) de la disposition suivante :

---

547 Loi N°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. Décret N°2001-569.

548 Par exemple, à Mayotte, 25% des logements n'ont pas d'eau potable sur place et 27% pas de toilettes. En Martinique et en Guyane, environ 60% des logements n'ont pas le tout à l'égout.

> « Ces dispositions s'appliquent également pour la distribution d'eau en ce qui concerne les personnes bénéficiaires des minima sociaux ou ayant reçu une aide du CCAS au cours des douze derniers mois ».

Une telle disposition qui étendrait le nombre de ménages démunis non soumis à des coupures est déjà partiellement mise en œuvre sur une base volontaire (non-coupure sur intervention du maire). Elle n'affecte pas les interruptions de fourniture d'eau à des personnes qui omettent de payer leur eau sans motif valable (par exemple, les résidents secondaires). Son adoption aurait pour effet de réduire le nombre de cas où une atteinte à la dignité est infligée à des personnes démunies.

c) Protection des occupants d'habitats collectifs contre les coupures d'eau

Dans le cas d'habitats collectifs avec compteur unique, la coupure d'eau est la conséquence logique du non-paiement de l'eau par l'abonné (le gestionnaire, le syndic ou le bailleur). Dans ces cas, les occupants sont pris en otage dans un conflit entre l'abonné et le distributeur d'eau et se retrouvent sans eau potable et sans toilettes. Du fait de la complexité de ces situations[549], il serait justifié de soumettre de telles coupures d'eau à autorisation préalable par un juge, sauf si une source alternative d'eau potable était disponible et accessible. Le distributeur devrait tenir compte de la situation concrète de chaque cas s'il était soumis à une disposition telle que :

> « Dans le cas de contrat collectif de fourniture d'eau à un immeuble d'habitation à usage de résidence principale, le service de distribution d'eau ou le propriétaire ou le gestionnaire de l'immeuble ne peuvent interrompre la fourniture d'eau que si une source alternative d'eau potable est mise à disposition des occupants dans leur voisinage immédiat ou si le juge compétent préalablement saisi a donné l'autorisation ».

Pour tenir compte des hébergements collectifs dont le débranchement pour cause d'impayés paraît inacceptable, on pourrait y ajouter :

> « Il en est de même pour les contrats de fourniture d'eau à des immeubles hébergeant un ensemble de personnes telles que les hôpitaux, internats, casernes, maisons de retraite, etc. ».

En cas de litige, il appartiendrait au distributeur d'utiliser les voies de recours normales sans commencer par priver les occupants de toilettes.

6. Tarification de l'eau

a) Prix abordable de l'eau
Adoption de tarifs sociaux ou d'aides préventives pour alléger les dépenses d'eau des personnes démunies

En vue de mettre en œuvre le critère du prix abordable inscrit dans la loi en 2006, le Parlement a été saisi de propositions de loi relatives à la création d'un système d'aides

549 Selon le rapport de la Fondation Abbé Pierre (2011), il y aurait 200 000 logements en copropriété avec des difficultés généralisées de paiement des charges. À Bruxelles, où près de la moitié des logements sont sans compteur individuel, la coupure est soumise à une décision du juge (99 coupures en 2008). À Paris, il n'y a pas eu de coupures de logements habités.

préventives pour éviter la formation de dettes d'eau parmi les personnes démunies[550]. Un consensus s'est dégagé pour choisir de plafonner les dépenses pour l'eau à 3% du budget des ménages mais il reste à mettre en œuvre le système d'attribution des aides et à préciser qui financera les aides pour les plus démunis (contribution de solidarité pour l'eau).

b) Égalité des prix d'accès à l'eau des personnes Lutte contre les inégalités liées à la tarification

L'augmentation inéluctable du prix de l'eau a pour conséquence la nécessité de créer les conditions d'une tarification qui soit juste et ne comporte pas de discriminations. Depuis janvier 2010, les municipalités peuvent mettre en place une tarification progressive de l'eau, ce qui peut avoir pour effet de pénaliser les familles nombreuses par un tarif trop rapidement progressif ou les abonnés isolés par une part fixe trop importante.

Pour pouvoir définir un tarif progressif équitable, il conviendrait de s'interroger si dans une commune déterminée, chaque personne physique devrait avoir accès à l'eau potable en payant à peu près le même prix moyen par litre et s'il n'existerait pas le besoin de fournir une quantité minimale d'eau à bas prix à chaque ménage. Au cours des dernières années, un début de plafonnement de la part fixe a été mis en place mais ne concerne pas les communes touristiques où des personnes isolées peuvent être tenues de payer des abonnements très élevés. Par ailleurs, aucune disposition n'a été prise pour limiter le taux de progressivité des tarifs progressifs. Il serait donc envisageable de mieux encadrer la tarification de l'eau[551].

7. Assainissement non collectif

L'ampleur des travaux qui restent à effectuer dans le domaine de l'assainissement non collectif justifie le lancement d'un plan intégré d'incitations fiscales et de subventions pour parvenir à satisfaire les dispositions de la loi. Il serait paradoxal que les pouvoirs publics après avoir apporté leur aide pendant des décennies aux assainissements collectifs, la refusent pour les assainissements individuels qui sont rendus nécessaires par l'absence d'assainissement collectif trop coûteux.

CONCLUSIONS

Bien que la France ait déjà pris des mesures nombreuses aux niveaux législatif et réglementaire pour mettre en œuvre le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, il reste encore des mesures à prendre pour que ce droit soit effectif et mis en œuvre au bénéfice des personnes qui en sont encore exclues. Il appartient au législateur de procéder à un examen des lois sur l'eau pour y faire figurer le principe que le droit à l'eau potable est désormais un droit de l'homme et pour le mettre en œuvre. Les pouvoirs publics pourraient faire des efforts complémentaires pour mieux informer les citoyens sur ces sujets. L'adoption de dispositions explicites en faveur du droit de l'homme à l'eau favorisera les investissements complémentaires nécessaires notamment en matière d'assainissement.

---

550 « Pour renforcer la crédibilité et la cohérence entre les positions prises par la France dans les enceintes et forums internationaux et son droit national, le Conseil d'État recommande aussi que le droit à l'eau soit complètement mis en œuvre chez elle au profit des plus démunis ».

551 Sur la tarification progressive, voir Henri Smets, *La tarification progressive de l'eau potable*, Éditions Johanet, Paris, 2011.

LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT EN FRANCE

Henri Smets
Académie de l'Eau, France

Résumé :

Le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement est officiellement reconnu en France et est mis en œuvre dans une très large mesure. Le rapport examine si la pratique française correspond bien aux exigences d'un droit de l'homme. On constate que certains aménagements des dispositions législatives ou réglementaires devraient être apportés.

Introduction

L'objet de ce rapport est de présenter les solutions mises en œuvre en France pour concrétiser le droit à l'eau potable et à l'assainissement et d'examiner dans quelle mesure ce droit est devenu effectif. À cet effet, nous avons cherché à spécifier ce qu'impliquent dans le contexte français actuel les différentes obligations et les différents droits en rapport avec le droit à l'eau potable et à l'assainissement.

Pour que le droit à l'eau potable et à l'assainissement devienne un droit opposable, il faut le définir de manière claire et préciser qui fournira les services et sous quelles conditions.

Après avoir tenté de définir le droit à l'eau potable et à l'assainissement (Partie A), on examine les éléments constitutifs de ce droit dans l'ordre interne (Partie B) et les mesures supplémentaires à prendre dans le contexte international (Partie C).

Partie A – DÉFINITIONS

Comme expliqué par la Ministre de l'écologie (juin 2010), le droit à l'eau potable et à l'assainissement, c'est « permettre à chacun de disposer sur son lieu de vie d'une eau potable et de l'évacuation de ses eaux usées ».

1. Droit à l'eau potable

Bien que l'on traite de ce sujet depuis longtemps, il n'existe pas de définitions de la portée du droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement en droit international positif ou dans des résolutions adoptées par les États au plan international. Tout le monde néanmoins s'accorde pour considérer que le droit à l'eau potable porte sur une quantité d'eau limitée qui est nécessaire pour satisfaire des besoins fondamentaux de l'homme (métabolisme, hygiène, etc.) et que cette quantité d'eau quand elle est usée et les excréta de l'homme relèvent au minimum du droit à l'assainissement.

Selon l'Observation générale N°15[552], « 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 ».

En France, depuis la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 (LEMA, Art. L210-1 du Code de l'environnement), le droit de l'homme à l'eau potable porte sur un volume d'eau nécessaire pour les usages essentiels (alimentation et hygiène) de personnes physiques[553]. L'eau pour des usages non essentiels, pour les animaux domestiques, pour l'agriculture de subsistance et pour des usages des personnes morales ne font pas partie des usages protégés par cette loi.

2. Droit à l'assainissement

La définition du droit à l'assainissement fait défaut en droit international car les États n'ont pas adopté au plan mondial une définition de ce concept. En revanche, au plan régional européen, l'assainissement est défini dans le Protocole Eau et Santé[554] que 24 États ont ratifié.

Selon le Conseil européen du droit de l'environnement (CEDE), l'assainissement concerne « la collecte, le transport, le traitement, l'élimination ou la réutilisation des eaux usées ménagères (eaux grises et eaux-vannes), des autres eaux souillées et des excréta humains (solides et liquides) »[555]. L'assainissement porte sur l'ensemble des effluents qui ont vocation à être collectés dans les égouts ; il concerne notamment le traitement des excréta[556]

552 Observation générale N°15 *Le droit à l'eau* (adoptée en novembre 2002 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels). Ce Comité est chargé de suivre la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Composé d'experts, il donne des interprétations des droits du Pacte qui sont unanimement considérées comme étant de grande valeur mais qui ne s'imposent pas pour autant aux États signataires. Ce texte a été approuvé par les États dans le cadre de la Résolution de l'OMS de mai 2011 (annexe 2).

553 Nous nous référons à l'eau potable car en France chacun a bien évidemment accès à l'eau des sources, des rivières et des puits sur sa propriété et nous ne traitons pas des usages non domestiques de l'eau.

554 Selon ce Protocole, l'assainissement désigne « la collecte, le transport, le traitement et l'élimination ou la réutilisation des excréta humains ou des eaux usées ménagères au moyen de systèmes collectifs ou d'installations desservant un seul foyer ou une seule entreprise ». En droit communautaire, les eaux usées des ménages sont produites « par le métabolisme humain et les activités ménagères ». Les deux sujets sont traités sur un pied d'égalité sans mettre l'accent uniquement sur les excréments. La référence à la notion d'excreta au lieu d'excréments correspond à la pratique moderne en physiologie.

555 Ce texte a été proposé au Conseil des droits de l'homme par le Conseil Européen du droit de l'environnement en 2010 afin de contribuer au débat sur ce sujet non résolu (document A/HRC/15/NGO/1, publié dans Env. Pol. Law, Vol. 40/5, p. 258 (2010) et dans la Revue juridique de l'environnement, N°4, p. 769 (2010). Une autre définition serait : "The right to sanitation is related to collection, transport, treatment and disposal or reuse of human excreta and domestic waste water, and associated hygiene promotion". Bien que faisant partie de l'assainissement, la collecte des déchets ménagers ou des eaux pluviales ne sont pas dans le champ du droit à l'assainissement.

556 Nous ne soutenons pas la définition proposée par l'Experte indépendante C. de Albuquerque « que l'assainissement peut être défini comme étant un système de collecte, de transport, de traitement et d'évacuation ou de réutilisation des excréments humains, auxquels sont associés les dispositifs d'hygiène connexes » car cette définition semble se limiter aux excréments et ne met pas assez en évidence les volumes importants d'eaux « grises » (salles de bain, cuisines, lavage de la vaisselle, du linge, etc.) dénuées d'excréments qui doivent aussi être traitées. Par ailleurs, le texte français de cette définition n'est pas une traduction fidèle du texte anglais. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels où siègent des experts (E/C.12/2010/1) a repris la définition de l'Experte indépendante de façon incomplète et n'a pas dissipé le flou qui entoure le mot assainissement. Le texte diffusé semble indiquer qu'il ne traite que des excréments, en particulier, il ne contient pas de référence explicite aux eaux grises ou aux égouts.L'Assemblée générale des Nations unies a clairement indiqué en décembre 2010 (Résolution

(toilettes sèches ou humides) mais n'est pas limité à cet aspect. Associé à l'eau dans l'expression « droit à l'eau potable et à l'assainissement", il couvre au minimum la collecte et le traitement de toutes les eaux usées résultant de la fourniture d'eau potable ; en revanche, il ne couvre pas la collecte et le traitement des ordures ménagères (déchets solides) bien qu'en droit interne, il est fréquent d'inclure la collecte des ordures ménagères comme étant une partie de l'assainissement.

L'assainissement ne se limite pas à la mise à disposition de toilettes ou de latrines ou au choix du lieu de défécation. Ainsi, un ménage dont les eaux grises se déversent dans un fossé le long de la maison ou dans un ruisseau au voisinage n'a pas accès à un assainissement approprié même si les toilettes dans sa maison sont « appropriées » et reliées à une fosse septique.

L'assainissement est l'objet de droits individuels et de droits collectifs, l'objectif étant d'assurer une bonne protection de la santé de l'homme (risques liés à l'eau insalubre) et de l'environnement (risques liés à un cadre de vie altéré). L'assainissement destiné à la protection du milieu dépasse le cadre du droit de l'homme à l'assainissement qui est un droit à vocation anthropocentrique.

Partie B – LES PRINCIPES DU DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT

Une définition générale du droit à l'eau potable et à l'assainissement risque de manquer de spécificité d'autant plus qu'il n'existe pas de définitions satisfaisantes de ce droit dans l'ordre juridique interne. Aussi a-t-il été nécessaire dans ce rapport de décomposer ce droit en ses éléments constitutifs en vue d'en faire une évaluation critique. Les principes retenus (encadré 5) prennent en compte la tradition et des besoins français ainsi que l'évolution des modes de vie depuis plus d'un siècle.

1. Un droit de l'homme

Le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'homme protégé par la loi. Il concerne la mise à disposition d'eau potable à des fins domestiques et la protection contre les atteintes à la santé de l'homme, à sa dignité et à l'environnement qui peuvent survenir lors de l'évacuation de cette eau et des excreta humains.

Ce principe fondamental contient une définition de sa portée. Il vise l'homme, son hygiène, son métabolisme et ses excreta et écarte les atteintes liées aux eaux non domestiques ou aux déchets solides en général.

Reconnaissance en droit français

> En juin 2010, la Secrétaire d'État Chantal Jouano déclarait : « *Comme l'a rappelé le Président de la République, le droit d'accès à l'eau et à l'assainissement est un droit humain fondamental* »[557].

A/RES/65/153 *Suite donnée à l'Année internationale de l'assainissement(2008)* que l'assainissement est un concept large qui contient notamment la prise en charge des eaux usées (annexe 2).

557 En juillet 2010, la France a voté en faveur de la Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies qui « reconnaît que le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit fondamental, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme ».

> En septembre 2010, le Conseil des droits de l'homme dans une Résolution[558] à laquelle la France s'est expressément associée « *affirme que le droit fondamental (en anglais : human right) à l'eau potable et à l'assainissement découle du droit à un niveau de vie suffisant et qu'il est inextricablement lié au droit au meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint, ainsi qu'au droit à la vie et à la dignité* ».

En octobre 2010, le Porte-parole du Ministère des affaires étrangères et européennes dans une déclaration a déclaré :

> *« La France souhaite ...avancer plus avant sur la concrétisation de ce droit universel à l'eau potable et à l'assainissement, »*

Comme la France a ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels où figure le droit à un niveau suffisant (Art. 11), le droit à l'eau potable et à l'assainissement qui ne figure pas explicitement dans le Pacte est devenu en France un droit économique et social protégé par le Pacte au même titre que le droit à l'alimentation.

S'il ne fait plus aucun doute que le droit à l'eau potable et à l'assainissement est considéré en France comme un droit de l'homme[559], il reste à en définir précisément le contenu et le concrétiser car les textes internationaux adoptés par des États sur ce sujet donnent très peu de détails.

Mise en œuvre

Pour mettre en œuvre ce droit, les pouvoirs publics ont créé des cadres juridiques et institutionnels et ont adopté des stratégies et plans d'action concernant l'eau potable et l'assainissement. Ils ont mis en place des services publics de distribution d'eau et d'assainissement et ont fixé leurs responsabilités. Les principes de base du droit à l'eau potable et à l'assainissement sont les principes d'accès à une eau de qualité (principes a) et b) ci–dessous) et de protection du cadre de vie (principe c) énoncés ci-après (encadré 5). Les indicateurs de résultats atteints (appendice 1) sont donnés et montrent que le droit à l'eau

---

558 Conseil des droits de l'homme : Résolution *Les droits de l'homme et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement* adoptée sans vote (A/HRC/15/L.14) (24 septembre 2010). « Le Conseil des droits de l'homme affirme que le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement découle du droit à un niveau de vie suffisant et qu'il est inextricablement lié au droit au meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint, ainsi qu'au droit à la vie et à la dignité ».

559 On notera l'analyse du Secrétaire d'État B. Apparu (Sénat, 20/1/2011) : « Par ailleurs, si le droit à l'eau n'a, en France, le rang de principe ou d'objectif à valeur constitutionnelle que de manière indirecte, c'est-à-dire par l'intermédiaire du droit au logement et du droit à la protection de la santé publique, l'Article 1er de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, dite loi LEMA, adoptée en 2006, a consacré un droit d'accès à l'eau potable pour « chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, […] dans des conditions économiquement acceptables par tous ». Il est incontestable qu'il manque en France un texte général comme celui relatif au logement. On pourrait affirmer que « la possibilité pour chaque personne de disposer d'une quantité suffisante d'eau potable est un objectif de valeur constitutionnel ». On pourrait énoncer « le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent » (cf. Loi du 22 juin 1982) ou encore « Garantir le droit à l'eau potable et à l'assainissement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation » (cf. Loi du 31 mai 1990). On pourrait préciser : « L'eau fait partie du patrimoine de la Nation et relève du patrimoine commun de l'humanité » pour compléter l'Art. 210-1 du C. env. On pourrait aussi affirmer comme en Wallonie : « 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 ».

potable et à l'assainissement est devenu une réalité en France et qu'il reste des progrès à accomplir.

Recours

Des recours sur la base du droit interne sont possibles en cas de manquement au droit à l'eau potable et à l'assainissement. Ainsi, en Bretagne, les tribunaux ont condamné le distributeur pour avoir distribué une eau trop riche en nitrates et l'État pour n'être pas intervenu (Affaire des porcheries de Guingamp). Les contentieux entre distributeurs et abonnés à l'eau sont parfois longs et coûteux (sur ce sujet, voir arrêt C. Cass. 6/7/2011 pour une coupure d'eau imposée en 2006 et une pression de distribution insuffisante dès 2003).

Pour faciliter les relations entre les distributeurs d'eau et les abonnés, les Entreprises de l'eau et l'Association des maires de France ont nommé en 2010, un médiateur de l'eau pour favoriser le règlement amiable des litiges avec les consommateurs dans le secteur des services de l'eau potable et de l'assainissement. Cette initiative a eu des résultats très positifs (encadré 6) puisque les avis du médiateur ont été suivis dans la très grande majorité des cas et qu'en un an, 300 contentieux ont pu être évités par des procédures rapides et gratuites[560].

Encadré 5

LES PRINCIPES CONSTITUTIFS DU DROIT DE L'HOMME À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT

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

Le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'homme protégé par la loi. Il concerne la mise à disposition d'eau potable à des fins domestiques et la protection contre les atteintes à la santé de l'homme, à sa dignité et à l'environnement qui peuvent survenir lors de l'évacuation de cette eau et des excreta humains.

a) Chaque personne a droit à bénéficier à titre prioritaire d'eau potable en quantité suffisante pour ses besoins essentiels quelles que soient ses ressources financières et les conditions de son logement.

b) Chaque personne a droit à ce que l'eau distribuée par les réseaux de distribution soit de qualité potable et, en l'absence de réseaux, à ce que les sources traditionnelles soient effectivement protégées pour permettre une alimentation de l'homme en eau potable.

c) Chaque personne a droit à bénéficier de mesures de protection de son cadre de vie contre la pollution provenant des effluents domestiques.

Distribution d'eau potable

1. Chaque personne résidant dans une zone agglomérée a droit à la mise en place d'un réseau de distribution d'eau potable proche de son domicile, le droit de s'y brancher à ses frais et de disposer en permanence d'eau potable sous condition de contribuer aux dépenses liées à la fourniture des services de distribution d'eau potable et d'assainissement.

---

560 Voir Rapport 2010 du médiateur de l'eau (mars 2011). Une saisine jugée recevable à la Médiation suspend les éventuelles menaces de coupure d'eau ou de contentieux, prévues dans les règlements de service à défaut de paiement.

2. Lorsque la distribution d'eau potable est interrompue involontairement, les habitants ont droit à bénéficier d'une distribution de secours mise en place par la municipalité et le distributeur et, si nécessaire, de toilettes temporaires. Lorsque la distribution est interrompue par le distributeur, celui-ci doit en informer les usagers en temps utile.

Assainissement collectif ou individuel

3. Chaque personne résidant dans une zone agglomérée a droit à la mise en place d'un réseau d'égouts public proche de son domicile, le droit de s'y brancher à ses frais, le droit d'y déverser ses eaux usées et le droit à un traitement de ses eaux usées selon les normes sanitaires et environnementales en vigueur.

4. Dans les zones sans assainissement collectif, toute personne a le droit à une surveillance par les pouvoirs publics des assainissements individuels dans son voisinage pour s'assurer qu'ils respectent les normes sanitaires et environnementales en vigueur.

Besoins particuliers de certaines catégories d'usagers

5. Chaque personne a droit à disposer en permanence d'eau potable et à accéder à des toilettes garantissant l'hygiène, l'intimité et la dignité de la personne dans son logement ainsi que sur le lieu du travail, dans les écoles, les hôpitaux, les maisons de retraite, les prisons, les hôtels, les campings, les lieux de réunion et au cours des manifestations culturelles, sportives ou commerciales, etc.

6. Chaque personne a droit à utiliser en cas de besoin les points d'eau potable et les toilettes publiques mis en place par la municipalité. Les aires d'accueil des gens du voyage doivent être équipées d'une alimentation en eau potable et de toilettes en bon état de marche.

7. Les personnes telles que les handicapés et les enfants, qui nécessitent pour des raisons physiques des mesures particulières pour leur permettre d'accéder aux points d'eau ou aux toilettes, ont droit à ce que de telles mesures soient prises en leur faveur.

Refus de distribution d'eau potable

8. La distribution publique d'eau potable peut être refusée dans les cas de constructions particulièrement isolées. Toutefois, nul ne peut être privé d'une quantité d'eau potable suffisante pour satisfaire ses besoins essentiels.

Gestion des services de distribution d'eau potable et d'assainissement

9. Chaque usager a droit à recevoir une information transparente concernant les services de distribution d'eau potable et d'assainissement afin d'être en mesure de participer de manière effective aux décisions importantes les concernant.

10. Chaque personne a le droit de savoir si son habitation se trouve ou non dans une zone devant être desservie par un réseau de distribution d'eau potable et dans une zone devant être desservie par un réseau d'assainissement collectif.

11. Les usagers ont droit à ce que les services de distribution d'eau potable et d'assainissement soient gérés de manière rationnelle en fonction de l'intérêt général et que leur prix soit étroitement contrôlé par les pouvoirs publics et fixé à un niveau équitable qui garantisse la continuité et la durabilité de ces services. Chaque usager a droit pour satisfaire ses besoins essentiels à bénéficier de mesures qui rendent ces services abordables.

12. Les usagers en zone rurale ont droit à bénéficier de subventions particulières pour ces services afin d'en réduire le prix à un niveau compatible avec celui en vigueur dans les villes.

NB : The English text of Box 5 is in Appendix 3 to this paper.

Encadré 6

LE MÉDIATEUR INTERVIENT POUR FAIRE RÉTABLIR LA DISTRIBUTION D'EAU

« Le 6 janvier 2010, l'eau de Monsieur P., invalide, âgé de 80 ans, a été coupée la veille, dans l'immeuble dans lequel il est locataire, par un employé de la Société de distribution d'eau XXX sans avis préalable. Or, l'intéressé et les autres locataires règlent régulièrement leurs factures d'eau au propriétaire dans le cadre des charges. Renseignements pris, la dette du propriétaire à l'égard de la Société XXX serait de plusieurs centaines d'euros ».

(Extrait du Rapport du Médiateur de la République (2010). Dans ce cas, le Médiateur est intervenu auprès de la société de distribution et l'eau a été rétablie. La coupure d'eau était légale mais intempestive. Le locataire est victime de l'absence de paiement de l'eau par le propriétaire titulaire de l'abonnement.

2. Trois principes de base

2.1. Accès à l'eau

Principe

a) Chaque personne a droit à bénéficier à titre prioritaire d'eau potable en quantité suffisante pour ses besoins essentiels quelles que soient ses ressources financières et les conditions de son logement.

Définition

La quantité suffisante pour les besoins essentiels dans le contexte français peut être estimée à environ 30 m^3/ an par personne pour la consommation d'eau au domicile du fait de l'usage généralisé d'eau courante des salles de bain et de toilettes humides. Une quantité de 15 m^3/an (41 l/jour) serait très certainement considérée en France comme insuffisante pour une vie dans la dignité.[561]

Exceptions

Aucune. La priorité pour les usages domestiques sur les autres usages est absolue. Il est interdit de priver une personne d'eau potable du fait des risques pour sa santé et du respect incontournable du droit à la vie. Ceci s'applique en tous lieux et en toutes circonstances. Nul ne peut être privé d'eau potable pour des raisons de pauvreté car la France, selon la Constitution de 1958, est une république sociale et que, selon le Préambule de 1946 : « Tout être humain qui se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Le droit à bénéficier d'eau potable (principe a) ci-dessus) est complété par le principe que le prix de l'eau doit être équitable et abordable (principe 11 ci-dessous, Partie 2, 3.7). Dans certains cas, l'eau potable est gratuite (bornes-fontaines publiques) (encadré 10).

561 L'eau pour les usages alimentaires représente 7% de la consommation domestique, pour l'hygiène corporelle, 35%, pour le lave-vaisselle et le lave-linge, 25%, pour les toilettes, 20% et pour le lavage des sols, la voiture et le jardin, 13%.

Modalités

Les municipalités ont la compétence pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement collectif. Elles devraient être en mesure de fournir 100 m^3 d'eau potable par habitant et par an pour les divers usages non agricoles. La consommation moyenne française d'eau potable est de 65 m^3 par habitant dont environ 50 m^3/an par habitant pour des usages domestiques. En cas de conflit d'usage, les usages personnels et domestiques (y compris pour les hôpitaux, les lieux de vie, etc.) ont la priorité sur tous les autres usages, notamment sur l'élevage, l'agriculture, l'industrie et le tourisme.

Situation en France

Bonne, situation de pénurie structurelle dans 10% des départements. Pas de problèmes de pénurie d'eau potable pour les usages domestiques. En été, des restrictions sont imposées pour des usages non prioritaires tels que l'irrigation dans une partie de la France (53 départements au 10/9/2010, 58 départements au 21/6/2011). Difficultés isolées (qualité de l'eau et tarifs parfois inabordables (partie 2. 3.7). Les investissements dans les services de l'eau et de l'assainissement sont globalement satisfaisants mais devront être poursuivis. Quelques cas de villages en pénurie d'eau potable en été.

Indicateurs

Quantité d'eau potable distribuée et facturée : 65 m^3/hab./an dont 50 m^3/hab./an pour des usages domestiques à domicile.

Base juridique

Code de l'env. L210-1 et L211-1-II. Circulaire du 4 juillet 2005 sur la gestion de la ressource en eau en période de sécheresse.

2.2. Qualité de l'eau

Principe

b) Chaque personne a droit à ce que l'eau distribuée par les réseaux de distribution soit de qualité potable et, en l'absence de réseaux, à ce que les sources traditionnelles soient effectivement protégées pour permettre une alimentation de l'homme en eau potable.

Définition

L'eau est considérée comme de qualité potable (salubre et propre, « safe and clean ») si elle est buvable sans danger et sans déplaisir et si elle répond aux normes européennes et françaises. Ainsi, les eaux contenant plus de 50 mg/l de nitrates ne répondent pas aux normes et sont déconseillées à certaines catégories d'usagers. Les sources d'eau dites « améliorées » dont traitent les statistiques mondiales (JMP. Unicef/WHO) fournissent souvent une eau qui n'est pas conforme aux normes en vigueur, qui n'est pas potable et qui est parfois même dangereuse pour la santé des consommateurs.

Modalités

La qualité de l'eau pour l'alimentation de la population doit être contrôlée au sortir des robinets pour consommation humaine. Au cas où l'eau distribuée ne répond pas aux normes, la population doit en être informée et des restrictions d'usage sont parfois conseillées. La distribution d'eau est arrêtée dès qu'un dépassement présente des risques avérés pour la santé. Les pouvoirs publics doivent intervenir pour que l'eau distribuée redevienne potable sans délai excessif.

Les habitants non desservis devraient avoir droit à bénéficier des sources d'eau potable municipales et d'une bonne protection de leurs sources traditionnelles contre la pollution (puits, sources, etc.). Chaque captage d'eau alimentant la population doit être protégé (création de périmètres de protection des captages contre les pollutions accidentelles et de zones protégées d'alimentation des captages pour éviter les pollutions diffuses).

Situation en France

- Qualité des eaux

Les lois en matière de protection de la qualité de l'eau ont été prises et mises en œuvre.

Tableau 13. CONFORT DES LOGEMENTS EN FRANCE MÉTROPOLITAINE ET DANS LES DOM

Logements (%)	*France métrop.*	*Martinique*	*Guadeloupe*	*Guyane*
Sans eau courante mais	*0.4*	*1*	*1.2*	*8.6*
sans douche /bain	*0.5*	*2.4*	*3.6*	*21.5*
sans WC intérieur	*1*	*2*	*2.6*	*21.7*
Sans eau, sans WC ou sans douche	*1.3**	*6.5 dans les DOM*		
Avec tout à l'égout	*84*	*42.8*	*37.3*	*37.3*
% pop. ayant moins de 40% du rev. median (2001)	*3*	*10*	*21*	*34*

*Notes : *353 000 logements en 2006 dont 270 000 sans WC intérieur et 210 000 sans douche.*

a) Selon JMP 2010, le taux de branchement à l'eau potable en 2000 en Guyane est de 79% et de 78% à l'assainissement collectif. On notera la discordance avec les chiffres officiels. INSEE Prem. N°1202.

b) À Mayotte, en 2007, 25% des logements n'ont pas l'eau potable sur place. 30% ont tout le confort dans le logement, 34% ont la douche ou les toilettes à l'extérieur, 27% n'ont pas de toilettes et 8% pas de douche. L'assainissement est très en retard.

c) Pour apprécier ces chiffres, il faut se rappeler qu'en 1954, 10% des résidences principales en métropole avaient une douche et seulement 27% des toilettes intérieures.

L'eau distribuée dans les réseaux de plus de 50 000 habitants répond presque toujours aux normes (99.9% des cas). Les cas de maladies hydriques sont très rares[562]. En

[562] Certaines épidémies de gastro-entérites sont causées par l'eau distribuée. En 2001, dans la Saône-et-Loire, il y a eu 400 cas de gastro-entérite et, en 2003, 800 cas dans l'Ain. En octobre 2010, l'eau de onze villages du Pas-de-Calais a été interdite à la consommation, même bouillie, du fait d'une pollution par

2006, 4% des prélèvements de contrôle se sont révélés non conformes aux critères bactériologiques.

Selon le Ministère de la Santé (Bilan de la qualité de l'eau au robinet du consommateur vis-à-vis des pesticides en 2009), les eaux distribuées sont généralement de bonne qualité vis-à-vis des pesticides. En 2009, la situation de conformité permanente a concerné 97.0% de la population, soit 60.5 millions d'habitants. Les dépassements de la limite de qualité des pesticides dans l'eau ont concerné, en 2009, 1 087 unités de distribution (UDI) réparties dans 26 départements. Ainsi, pour 1.87 million d'habitants, soit 2.97% de la population française, l'eau du robinet a été au moins une fois non-conforme. En 2009, des restrictions des usages de l'eau pour la boisson et la préparation d'aliments, ont concerné 75 UDI, alimentant environ 34 300 personnes (soit 0.05% de la population française). Environ 70% des situations de restriction des usages alimentaires de l'eau (52 UDI alimentant 21 600 personnes) concernent deux départements : la Seine-et-Marne[563] et l'Eure-et-Loire. Les UDI concernées par de telles situations sont généralement de faible taille (457 habitants en moyenne) et sont principalement situées dans le bassin parisien et le quart nord-est de la France. Le nombre de personnes ayant reçu une eau déconseillée pour les usages alimentaires du fait d'un excès de pesticides (atrazine) est passé de 416 200 en 2000 à 34 259 en 2009 et le nombre d'unités de distribution concernées est passé de 195 à 75. De 9% de la population recevant une eau non conforme, en 2003, il ne reste que 3% en 2009 avec seulement 0.1 % de la population (62 000) recevant de l'eau déconseillée pour les usages alimentaires.

La qualité de l'eau varie selon la taille des unités de distribution. En 2006, 78% des prélèvements non conformes concernaient les unités de moins de 500 habitants desservant 2.1 millions d'habitants. Dans les unités de distribution de moins de 500 habitants, l'eau n'est pas conforme dans 29% des cas, particulièrement en montagne[564]. Dans certaines régions, les pesticides et les nitrates affectent la qualité de l'eau potable[565]. En Seine-et-Marne, fin 2005, il y avait des dépassements de normes sanitaires dans 199 communes (235 000 habitants) et des restrictions d'usage pour 82 communes (68 000 habitants). En 2009, 157 communes (14 1429 habitants) distribuent toujours de l'eau non conforme et des restrictions d'usage sont imposées dans 42 communes (29 796 hab.). En Corse, en 2004-2006, 17% de la population a reçu une eau qui n'était pas de bonne qualité bactériologique (9% qualité insuffisante, 6% de mauvaise qualité et 2% (6 000 habitants) de très mauvaise qualité). Le premier Plan national environnement santé (2004) a introduit l'objectif de diminuer par deux le pourcentage de la population alimentée par une eau non potable. (NB : en 2003, 5.2% de la population recevait une eau non conforme d'un point de vue bactériologique et 9% de la population d'un point de

---

entérocoques. En six mois, en 2008, il y a eu 15 interdictions de consommation d'eau de réseau en France (Wikipedia, Eau du robinet).

563 En 2009, en Seine-et-Marne, 30 000 habitants étaient concernés par des restrictions d'usage liées à des dépassements de normes. 157 communes (141 400 habitants) bénéficiaient de dérogations.

564 Selon le rapport *Propositions pour un deuxième plan national santé-environnement (pnse2) 2009 - 2013*, « en ce qui concerne la qualité microbiologique, le taux de conformité est de 98.2 % pour les unités de distribution (udi) de plus de 10 000 habitants et de 71.3 % pour les udi de moins de 500 habitants ». Les traitements complémentaires des eaux pour potabilisation du fait de la présence de nitrates et de pesticides s'élèveraient à 1 milliard € par an.

565 Le Rapport 2010 sur l'environnement en France signale que 9% des stations de cours d'eau présentent en 2007 des concentrations moyennes supérieures à 50 mg/l de nitrates. Il en est de même pour les nappes de 7 secteurs sur 182 secteurs hydrographiques. 4% des points d'eau souterraine et 17% des points de cours d'eau ont des taux de pesticides au-delà du seuil de 0.5 microgr/l. Un intérêt croissant est porté aux micropolluants spécifiques et aux perturbateurs endocriniens.

vue de pesticides). À l'outremer, notamment en Guyane[566], un certain retard est observé (tableau 13) ; certaines populations autochtones sont obligées de consommer une eau polluée par du méthyl-mercure (orpaillage clandestin).

- Protection des captages

En 2001, la France a été condamnée par la Cour européenne de justice pour 37 captages d'eau superficielle en Bretagne dont la teneur dépassait 50 mg/l de nitrates. Un plan d'action a été arrêté. En 2005, 15 captages étaient non-conformes. Fin 2009, il restait 3 captages non-conformes. La Commission européenne a suspendu la procédure en juin 2010.

Sur les 30 000 captages en fonctionnement en août 2009, 56.6% des captages (66% des volumes) sont protégés. L'objectif officiel de 100% de captages protégés en 2010 n'a pas encore été atteint. En 2009, 14 694 captages restent à protéger. Les 507 captages les plus menacés devront être protégés contre les pollutions diffuses à titre prioritaire avant 2012. La proportion des captages protégés dans le bassin RMC est assez faible. Dans 6 départements, moins de 20% des captages sont protégés. En 2009, en Guadeloupe, sur 63 captages protégeables, 3 font l'objet des protections réglementaires et 26 sont en cours de régularisation administrative.

Indicateurs

96% de prélèvements de contrôle conformes aux critères bactériologiques en 2006.
Pourcentage des prélèvements conformes pour les nitrates et pour les pesticides.
Population soumises à une interdiction de consommation d'eau.

Base juridique

CSP L.1321-1 et ss et CSP R.1321-1 et ss, décret N°2001-1220 du 20 déc. 2001, Arr. 11/1/2007. Directive 98/83/CE du 3 nov. 1998. Plan National Environnement Santé PNES 2004 (loi N°2004-806). Pour la C. Cass. (3ème ch.civ.10/2/1999), ne pas révéler à l'acheteur que l'eau du puits attenant à une habitation vendue est non potable est une dissimulation malhonnête. Pour le droit à la protection des puits, voir CEDH, affaire Zander c./Suède (N°1482/88).

[566] Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) dans un Avis présenté par M. Paul de Viguerie en 2009 signale que « 15% de la population (de Guyane), selon l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), n'a pas accès à l'eau potable ». Le SDAGE de 2000 souligne les difficultés de traitement de l'eau en milieu rural et dans les villages, où les résultats bactériologiques sont jugés souvent non conformes. Cet avis rappelle que les diarrhées infectieuses liées à l'eau sont la deuxième cause de décès parmi les maladies infectieuses après le Syndrome de l'immunodéficience acquise (SIDA). L'accès à l'eau potable sur certaines zones du territoire guyanais apparaît comme un véritable enjeu de santé publique. Deux agglomérations de Guyane sont par ailleurs concernées par le contentieux relatif à la non-conformité des stations d'épuration aux normes fixées par la directive européenne sur les eaux résiduaires. Enfin, l'orpaillage clandestin entraîne des rejets dans les rivières, le mercure, également présent naturellement dans le sol, se concentrant ensuite dans la chaîne alimentaire. En 2005, le Ministre de l'écologie écrivait : « la région Guyane continue à accuser un retard important, notamment en matière de production et d'adduction d'eau potable ».

2.3. Assainissement

Principe

c) Chaque personne a droit à bénéficier de mesures de protection de son cadre de vie contre la pollution provenant des effluents domestiques.

Exceptions

Aucune. Le manque d'assainissement met parfois en danger la vie humaine et porte atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement.

Modalités

Les municipalités sont tenues de prendre les mesures nécessaires à la protection de la salubrité publique et de lutter contre les incivilités (défécation à l'extérieur, déjections canines, etc.).

Elles créent, le cas échéant, des toilettes publiques et des aires pour déjections canines. Elles surveillent les assainissements individuels (services publics d'assainissement non-collectif, SPANC).

Situation en France

Satisfaisante mais pourrait être améliorée, surtout dans les zones rurales où ont lieu de nombreux rejets sans traitement. Les SPANC sont en cours de création. Pour la mise aux normes des stations d'épuration de plus de 10 000 eq. hab., les travaux ont commencé ou sont terminés partout sauf en Corse (Ajaccio et Bastia).

Indicateurs

Proportion des rejets sans traitement : 5% des logements.

Proportion de municipalités assurant une surveillance des assainissements non collectifs : 85% ont un SPANC (Partie 2, 3.4). 75% des logements sont dans des municipalités où les zones d'assainissement collectif/non collectif ont été déterminées.

Base juridique

CGCT L2212-2 (« prévenir et faire cesser... les pollutions de toute nature »), L2224−10 (« contrôle des assainissements individuels »). C. Pénal, R. 632-1. La Charte de l'environnement reconnaît pour toute personne le « droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » et l'obligation de « prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ». Dispositions obligatoires d'assainissement dans le droit communautaire (DERU, 91/271/CEE) et dans le Protocole Eau et Santé. Selon la C. Const., « chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité », Déc. 2011-116 QPC du 8/4/2011.

3. Douze principes dérivés

Les principes dérivés cherchent à donner un contenu précis aux principes généraux. Ils sont été choisis en fonction des habitudes françaises et du droit en vigueur. Une autre approche plus générale sous forme de critères a été utilisée par l'Experte Indépendante[567].

3.1. Distribution d'eau potable

Principe ("droit au branchement")

1. Chaque personne résidant dans une zone agglomérée a droit à la mise en place d'un réseau de distribution d'eau potable proche de son domicile, le droit de s'y brancher à ses frais et de disposer en permanence d'eau potable sous condition de contribuer de manière appropriée aux dépenses liées à la fourniture des services de distribution d'eau potable et d'assainissement.

Modalités

La création de réseaux de distribution est une nécessité dans les zones agglomérées. Aucun seuil n'a été fixé pour définir le nombre d'habitations ou la densité justifiant la création d'un réseau. Les petites municipalités sont libres de créer ou non un réseau de distribution. Les frais de branchement sont à charge de l'usager qui doit aussi payer un abonnement et une redevance (égalité d'accès au service public). Les frais d'extension de réseau sont à charge des municipalités pour les habitations existantes. Les usagers sont libres de se brancher au réseau dans leur voisinage; un refus de branchement ou d'alimentation en eau ne peut leur être opposés que dans des cas particuliers (principe 8 ci-dessous).

Situation en France

Presque toutes les municipalités possèdent un réseau de distribution d'eau potable dont la qualité de service est jugée bonne. La pression de distribution doit être suffisante et le débit permanent. Seule une centaine de petites municipalités sur 36 793 n'ont pas de réseau (la création d'un réseau n'est pas une obligation légale). Les travaux d'équipement des zones rurales en réseaux de distribution d'eau ne sont pas terminés car certains réseaux doivent encore être agrandis.

---

567 Relations entre les critères de l'Experte indépendante pour identifier les bonnes pratiques et les principes identifiés dans ce rapport.

Critères pour identifier les bonnes pratiques	*Principes identifiés dans ce rapport*
1. Disponibilité (quantité) (approvisionnement suffisant, fiable, continu)	*a, 2, 5, 6, 8*
2. Accessibilité physique (proximité)	*1, 3, 6, 7*
3. Qualité de l'eau (protection du milieu)	*b, c, 3, 4, 5*
4. Acceptabilité sociale	*c, 5, 6*
5. Accessibilité économique/ Abordabilité	*11, 12 (subventions)*
6. Durabilité, continuité	*11*
Interruption d'alimentation	*2, 8 (refus)*
7. Gouvernance. Institution reponsable. Recours	*c, 4, 11*
Financement	*1, 12 (subventions)*
8. Information et participation	*2, 9, 10 (zones)*
9. Non-discrimination	*6, 7*

NB. Les bonnes pratiques ont fait l'objet d'un rapport (A/HRC/15/31/Add. 1). Également site SR Water/Good practices. En Europe, seuls le Belarus, l'Espagne et la Slovénie ont répondu au questionnaire.

Moins de 1% de la population n'est pas branché à un réseau d'alimentation en eau (NB : certaines personnes refusent de se brancher au réseau et utilisent de l'eau de puits ou de source). En 2010, il pourrait subsister 150 000 logements sans branchement au réseau sur un total de 30 millions de logements.

Le branchement à un réseau aux frais de l'usager est très rarement refusé par les pouvoirs publics (exception : les caravanes et les mobil homes posés sur des terrains non constructibles).

Indicateurs

Municipalités sans réseau de distribution : moins de 3 pour mille (100/36 793).
Logements sans eau courante : moins de 1% (150 000).

Base juridique

Compétence : CGCT L 2224-7-1. Voir réponse à la Question écrite N°22327 de M. Jean Louis Masson, JO Sénat du 23/03/2006. Code urb. L332-6. Cour Administrative d'Appel de Nancy, N°01NC01169, Commune de Y (4 août 2005) : « aucune disposition légale ou réglementaire n'imposait à la Commune de Y... de procéder au raccordement des habitations implantées en dehors des zones urbanisées de la commune au réseau existant au cœur du village », Carrefour Sénat, 1er mai 2005. Sur une distribution à pression insuffisante, voir C. Cass. 6/7/2011.

3.2. Fourniture des services en cas d'urgence

Principe

2. Lorsque la distribution d'eau potable est interrompue involontairement, les habitants ont droit à bénéficier d'une distribution de secours mise en place par la municipalité et le distributeur et, si nécessaire, de toilettes temporaires. Lorsque la distribution est interrompue par le distributeur, celui-ci doit en informer les usagers en temps utile.

Modalités

Le distributeur doit élaborer des plans d'intervention en cas d'urgence (pollution accidentelle, rupture de canalisation, inondation, perte de réseau électrique, sécheresse, éclatement des canalisations dû au gel, etc.). Des stocks d'eau en cas de secours doivent être constitués et utilisés pour faire face aux besoins en cas de situation d'urgence. Les coûts de la fourniture de l'eau de secours (distribution de bouteilles, alimentation par camion-citerne, etc.) sont pris en charge par les distributeurs et les pouvoirs publics (fonds d'urgence, crédits spéciaux à disposition des préfets[568]). Des unités mobiles de traitement des eaux sont parfois mises à disposition par le distributeur.

[568] En août 2011, après un orage, il a fallu interdire pendant quelques jours de boire l'eau du robinet à Royan et 4 autres communes (122 000 habitants) du voisinage car l'eau était légèrement trouble. Une distribution gratuite de bouteilles d'eau minérale (plus de 200 000) a été effectuée, prioritairement dans les cliniques, maisons de retraites, restaurants, mairies, etc.

Situation en France

Bonne. Les quantités d'eau potable à fournir aux usagers domestiques en cas de pénurie (en cas de sécheresse ou après un accident ou une catastrophe naturelle) ou en cas d'inondation ne sont pas inscrites dans un texte obligatoire. Un décret pourrait préciser la quantité d'eau potable à fournir (par exemple 1.5 l par personne et par jour pour la boisson et de l'eau en plus pour l'alimentation et l'hygiène[569]) et clarifier qui prend en charge le coût de la distribution d'eau potable de substitution lorsque l'eau disponible n'est pas buvable et a fortiori lorsque la distribution est interrompue pendant plusieurs jours[570].

Indicateur

Nombre d'interruptions de service non programmées : 3 par an pour 1 000 abonnés.

Base juridique

CGCT L.2212-2. Loi N°2004-811, Décret N°2007-49, Décret N°2007-1400. Code de la santé, R.1321-23. Code de l'env. R. 211-66. Circulaire du 27 septembre 1988. Article 6.1 de la Loi N°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

3.3. Assainissement collectif. Égouts et stations d'épuration

Principe ("droit à l'égout")

3. Chaque personne résidant dans une zone agglomérée a droit à obtenir la mise en place d'un réseau d'égouts public proche de son domicile, le droit de s'y brancher à ses frais, le droit d'y déverser ses eaux usées et le droit à un traitement de ses eaux usées selon les normes sanitaires et environnementales en vigueur.

Modalités

Les municipalités doivent établir un schéma d'assainissement collectif comprenant, avant la fin de l'année 2013, un descriptif détaillé des ouvrages de collecte et de transport des eaux usées. En outre, ils doivent définir les zones d'assainissement collectif et les zones sans assainissement collectif compte tenu des coûts de l'assainissement. À l'intérieur des zones d'assainissement collectif, les municipalités sont tenues d'assurer la collecte des eaux usées domestiques, le stockage, l'épuration et le rejet ou la réutilisation de l'ensemble des eaux collectées. Des installations de traitement des eaux usées sont construites dès que la densité des constructions et d'activités polluantes le justifie. Au-delà de 2 000 équivalents-habitants (agglomération d'assainissement), le traitement des eaux usées dans une station d'épuration s'impose avant rejet. En deçà de 2000 équivalents-habitants, il faut mettre en place un traitement approprié. Aucun débranchement des égouts pour motif d'impayés n'est prévu.

Situation en France

Le raccordement des immeubles au réseau de collecte est une obligation lorsque les égouts existent. La collecte des eaux usées est effectuée dans 81% des logements (24.8 millions d'habitations dans 23 6000 communes). 79% de la population bénéficie d'un

569 En Hongrie, la norme est de 30 l par jour et par personne au-delà de 24 h de coupure.

570 En 2007, en Angleterre (Gloucestershire), 340 000 habitants ont été privés de distribution d'eau jusqu'à 16 jours d'affilée suite à de fortes pluies.

traitement secondaire ou tertiaire des eaux usées. Un nombre important de stations d'épuration (moins de 10 000 eq. hab.) ne respectent pas encore les normes européennes et devront faire l'objet d'importants travaux[571]. En Guyane, 39% de la population est raccordée à un réseau d'assainissement collectif et 21% ne dispose d'aucun système d'assainissement.

Aucune date limite n'est fixée pour délimiter les zones d'assainissement collectif. En 2004, 44% des communes n'avaient pas effectué leur zonage, principalement des petites communes situées dans le Nord-Est de la France. En 2008, le zonage concerne 75% des logements. En 2009, 94% des communes en Saône-et-Loire avaient leur zonage d'assainissement. En principe, le permis de construire devrait être refusé si la commune n'assume pas ses obligations en matière d'assainissement.

Indicateur

Proportion de la population avec branchement à l'égout : plus de 81.4% (logements raccordés en 2008 : 83%).

Base juridique

Loi N°92-3 et décret N°94-469. Compétence obligatoire des municipalités : CGCT L2224-8 et L2224-10. Arrêté du 22 juin 2007 relatif à la collecte, au transport et au traitement des eaux usées. C.C.H., Art. L111-5. C. Santé, Art. L1331 et ss. Loi N°2010-788 du 12 juillet 2010 (Grenelle 2), Art. 161. Directive 91/271/CEE (DERU). C. urb. L 421-6 (permis de construire).

3.4. Assainissement individuel

Principe ("droit au contrôle")

4. Dans les zones sans assainissement collectif, toute personne a le droit à une surveillance par les pouvoirs publics des assainissements individuels dans son voisinage pour s'assurer qu'ils respectent les normes sanitaires et environnementales en vigueur.

Modalités

Les municipalités doivent adopter un schéma d'assainissement indiquant les zones à assainissement collectif et les zones sans assainissement collectif. En l'absence d'un système d'assainissement collectif, toute personne doit effectuer l'assainissement individuel de ses effluents. Les assainissements individuels doivent être contrôlés par les SPANC créés par les municipalités. Le prix de ces contrôles est à charge des propriétaires d'ANC qui peuvent se voir imposer l'obligation d'engager des dépenses importantes de mise aux normes.

571 Sur 146 stations d'épuration identifiées en 2006 comme nécessitant des travaux de mise aux normes, il en subsiste 22 à mettre aux normes en 2011 et 2 ultérieurement. En février 2011, les travaux pour Ajaccio et Bastia n'ont toujours pas commencé. Rapport d'évaluation du Grenelle de l'Environnement, oct. 2010. Au 31/12/2010, la France a fait l'objet de trois procédures contentieuses selon la taille des agglomérations en non-conformité (JOAN, Q 2011, N°9, Dino Cineri). Il reste 120 stations de 2 000 à 10 000 eq. habitants non conformes dont une quarantaine pour lesquels les travaux n'ont même pas commencé.

Encadré 7

LES CONDITIONS DE LOGEMENT DES MÉNAGES DÉMUNIS

En 2008, en France métropolitaine, 4.37 millions de personnes (1.93 million de ménages) sont sous le niveau de 50% du revenu médian (7.1%). Le nombre total de personnes bénéficiaires de la Couverture mutuelle universelle complémentaire (CMUC, gratuite) du fait de leur état de précarité est de 4.2 millions. En 2005, la répartition géographique des taux de couverture par la CMUC révèle des inégalités importantes. Le taux varie de 1 à 4 selon les départements : pour les Bouches-du-Rhône et la Seine-Saint-Denis, il atteint 12.2 % alors qu'il est de 3.2 % en Haute-Savoie. Un million de personnes reçoivent l'allocation RMI/RSA socle.

Selon la dernière étude de l'INSEE (Pierrette Briant et Nathalie Donzeau : « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles. La situation dans les années 2000", INSEE Première, N°1330 (janvier 2011), 1 million de ménages (2.5 millions de personnes) en France métropolitaine déclarent avoir des difficultés à régler leurs dépenses de logement ou être en situation d'impayés. 270 000 logements n'ont pas de WC intérieur et 180 000 pas de salle de bain/douche (Enquête de 2006)[572].

Par ailleurs, l'accès à l'eau pose problème pour 445 000 personnes. Il s'agit de 110 000 personnes vivant dans des habitats mobiles (gens du voyage, forains, etc.) et 85 000 dans des habitations de fortune (3/4 dans des mobil homes et des cabanes). 117 000 personnes vivent dans des hôtels ou chez des particuliers et 100 000 dans des dispositifs d'accueil. Plus de 33 000 personnes seraient à la rue.

La diversité des situations individuelles requiert une diversité de solutions. Plus de 1.2 million de personnes ne vivent pas en habitat traditionnel.

Les personnes démunies qui doivent procéder à la mise aux normes de leur assainissement individuel (en cas de risque avéré) devraient avoir accès à des subventions car le coût de ces mesures est parfois très élevé (plus de 3 000 EUR) au regard de leurs ressources propres[573]. Des aides de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) sont en principe disponibles pour les ménages démunis (encadré 7). Le SPANC a la possibilité de faire prendre en charge une partie des dépenses par le budget général de la commune pendant les cinq premiers exercices budgétaires suivant la création du SPANC (dérogation à l'Art. L.2224-2 du code général des collectivités territoriales, introduite par la loi de finances N°2008-1425 du 27 décembre 2008) sans condition de taille de la collectivité. Il peut également bénéficier de subventions des agences de bassin et transférer sa compétence à un établissement public intercommunal permettant généralement de faire des économies d'échelle. Les Agences ont fourni plus de 100 M€ d'aides pour les ANC pendant 2007-2012 et pourraient, le cas échéant, prolonger leur période d'intervention au-delà de 2012.

572 Selon Eurostat, le nombre de logements sans baignoire et sans douche en France est passé de 1% en 2004 à 0.6% en 2009. Le nombre de logements sans toilettes individuelles intérieures est passé de 1.1% à 0.8%. Selon l'INSEE, le nombre de logements sans eau, douche ou WC est passé de 2.5% en 2002 à 1.3% en 2006. En 1980, 62% des logements n'avaient pas tout le confort et en 2010, il n'en subsiste que 1%.

573 Les élus se plaignent de l'absence d'aides pour les travaux sur des ANC. Voir notamment les interventions du sénateur Doligé en 2005 et du député Le Fur en 2004. Voir aussi la réponse à la question écrite N°06044 de M. Jean-Paul Fournier, sénateur (UMP) du Gard. JO Sénat du 30 décembre 2010.

Un système de subventions plus important que celui qui existe actuellement[574] sera sans doute nécessaire afin d'aider les ménages démunis à financer les travaux obligatoires concernant leur assainissement individuel[575].

Situation en France

32% des communes essentiellement rurales regroupant 3.3 millions d'habitants n'ont pas de réseau de collecte des eaux usées et 28% des logements ne sont pas raccordés à un réseau de collecte. 84% de ces communes sont peu peuplées (moins de 400 habitants) et ont beaucoup d'habitants avec des revenus très limités. En 2004, 5 millions de ménages (16% de la population dont une partie dans les communes sans réseau de collecte) ont un assainissement individuel. 2.4% de la population bénéficie de la collecte des eaux usées mais sans traitement et 2.4% ne bénéficie ni de la collecte, ni du traitement et sont en infraction. Des travaux importants seront nécessaires pour l'assainissement individuel de 1.5 million d'habitations là où il fait défaut (pour moitié, dans des communes de moins de 1 000 habitants). 1.1 million de logements rejettent en 2008 leurs eaux usées directement dans la nature. Dans une vingtaine de départements, plus de 10% des logements rejettent leurs effluents sans traitement[576]. En 2008, 5.3 M de logements sont sans raccordement à l'assainissement collectif. Sur un million d'installations individuelles contrôlées en 2008, 51% étaient non conformes. 85% des logements non raccordés sont contrôlés par des SPANC (27 700 communes soit 75%). Ainsi, en Saône-et-Loire, en 2009, des SPANC ont été créés dans 87% des communes. L'intention est de contrôler toutes les installations individuelles avant la date limite de 2012 et de résorber le retard en ANC avant 2015. À partir du 1/1/2011, un document de contrôle des ANC est joint au dossier de diagnostics en cas de vente.

Indicateurs

Proportion de la population avec assainissement individuel : 16% (19% selon FP2E). Nombre de logements avec ANC : 3.6 millions; rejets directs sans traitement: 1.1 million. Population sans égout et sans ANC : 2.4%.

Base juridique

Oblig.ass.indiv. : CSP L1331.Arr. 7/9/2009. Contrôle : CGCT L 2224-10. Coût excessif : CGCT R 2224-7.

574 Le volume des aides par habitant pour des assainissements collectifs ou des assainissements individuels devraient être similaires si l'on ne veut pas défavoriser les ruraux par rapport aux urbains. Ceci devrait aboutir à renforcer les aides pour les assainissements individuels en France car les investissements en assainissement collectif ont été et sont toujours très subventionnés. Au Japon, par exemple, les johkasou (assainissement moderne en milieu rural) bénéficient d'une aide de 40%. En Belgique (Région flamande), les détenteurs d'ANC ont droit à une subvention de 40% des frais d'investissement.

575 Le CESE « préconise tout d'abord qu'elles (installations d'assainissement individuel) puissent faire l'objet d'un crédit d'impôt spécifique. Il réaffirme également le besoin d'une égalité de traitement, au regard des subventions, entre les deux systèmes d'assainissement ».

576 La proportion des logements sans traitement des eaux usées est de 1.5% dans le bassin Seine-Normandie et atteint 12.1% dans le bassin Rhin-Meuse. Les régions de Corse (23%), de Guyane (20.2%) et de Lorraine (20%) ont le plus grand retard. Sur 1.44 million d'habitations sans traitement en France, 447 000 sont dans le bassin RMC. En 1950, seulement 5% des logements français disposaient d'installations sanitaires et de toilettes à l'intérieur des logements.

3.5. Besoins particuliers de certaines catégories d'usagers

i) Eau et toilettes dans les bâtiments

Principe (« droit au robinet et droit aux toilettes »)

5. Chaque personne a droit à disposer en permanence d'eau potable et à accéder à des toilettes garantissant l'hygiène, l'intimité et la dignité de la personne dans son logement ainsi que sur le lieu du travail, dans les écoles, les hôpitaux, les maisons de retraite, les prisons, les hôtels, les campings, les lieux de réunion et au cours des manifestations culturelles, sportives ou commerciales, etc.

- Eau courante (le « droit au robinet »)

Chaque personne branchée à un réseau a droit à recevoir l'eau de manière continue (7j/7, 24h/24) et à une pression raisonnable. Les bâtiments publics et les lieux d'enseignement ont tous une distribution d'eau potable. Les fontaines d'eau potable et les toilettes sont obligatoires sur le lieu du travail. En cas de personnel mixte, les toilettes doivent être séparées.

Modalités

La quantité minimale d'eau potable nécessaire dans un logement pour mener une vie digne peut être estimée à environ 30 m^3 par an par personne. Dans les autres lieux, les quantités nécessaires sont plus faibles (eau de boisson, lave-mains, toilettes, etc.).

Situation en France

Très bonne. 22 millions de branchements. Les logements sans eau courante sont très rares (moins de 1% en France métropolitaine, mais environ 3% à Paris). Si un logement loué est sans eau courante, le locataire a un droit de recours contre le propriétaire (logement indécent). En Guyane, il existe un grand retard dans la distribution d'eau puisque 12.8% de la population n'a pas accès à des réseaux d'eau potable. Il n'y a pas d'obligation de fournir une fontaine pour l'eau de boisson dans les écoles.

Indicateurs

Plus de 99% des logements (tableau 13 et encadré 8). Proportion très élevée de logements avec eau courante et toilettes. Les logements sans eau courante ont généralement de l'eau au voisinage immédiat (sur le palier ou dans la cour). En revanche, beaucoup de caravanes et de cabanes sont sans branchement (il y a plus de 100 000 places de camping ou de mobil home). Les conditions de vie des populations roms sont parfois déplorables (encadré 10).

Base juridique

Logem. CCH R 111-3 et 111-8 à 12, Code urb. R 111-2 et ss, Décret N°2002-120, C. Cass. 3e Ch. civ. 15 déc. 2004, Règl. sanit. dépt., C. Travail : R.232, R.232-2-5, R232-5-14. Décret N°65-48 du 8/11/1965 (Arts. 187, 189, 192). Détails dans INRS : installations sanitaires des entreprises, 2005. Abrogé par Décret 2008-244 du 7 mars 2008 et remplacé par C. Trav. R4228-1 et R4228-10 à 15.

Encadré 8

LE DROIT À L'EAU POTABLE ET À DES TOILETTES DANS LES LOGEMENTS EST GARANTI PAR LE DROIT EUROPÉEN DEPUIS 2005

Le Comité européen des droits sociaux, dans sa décision en date du 7 décembre 2005 sur le bien fondé de la Réclamation N°27/2004 « Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Italie », a précisé la portée du droit au logement tel que garantit par la Charte Sociale européenne révisé dans son Art. 31.1 « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ». Selon ce Comité, un logement doit contenir à la fois l'eau et des installations sanitaires. (« L'Article 31.1 garantit l'accès à un logement d'un niveau suffisant », ce qui signifie un logement salubre (c'est-à-dire disposant de tous les éléments de confort essentiels : eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité) ; présentant des structures saines ; non surpeuplé ; et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux).

Le Comité européen des droits sociaux (CEDS) « statue en droit sur la conformité des situations nationales avec la Charte sociale européenne révisée" qui est un traité ratifié par 30 États européens[577]*. Dans le cadre du système de rapports nationaux, il adopte des conclusions et dans le cadre de la procédure de réclamations collectives, il adopte des décisions. Selon les conclusions de 2003 relatives à la France (p. 235) et à d'autres pays : « Le Comité estime qu'aux fins de l'Article 31.1, les Parties doivent définir en droit la notion de logement d'un niveau suffisant. Le Comité entend par « logement d'un niveau suffisant » un logement salubre, c.-à-d. un logement qui dispose de tous les éléments de confort essentiels (eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité, etc.) ».*

Dans l'affaire en question, le Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe a pris note de la décision du CEDS (REC(2005)4) et « recommandé que, dans la conception, la mise en œuvre et le suivi de leurs politiques du logement, les gouvernements des États membres soient guidés par les principes énoncés dans l'Annexe à la présente Recommandation, notamment : « 49. Les normes juridiques applicables aux services publics – eau, électricité, nettoyage de la voie publique, systèmes d'égouts, ramassage des ordures, etc. – devraient également s'appliquer aux quartiers et terrains de stationnement roms ».

- Installations sanitaires (« droit aux toilettes »)

Modalités

Les installations sanitaires (toilettes, latrines) sont nécessaires pour protéger la santé publique et la dignité humaine, elles doivent respecter les exigences en matière d'hygiène, être entretenues et disponibles en nombre suffisant dans les lieux où elles sont

577 Si aucune sanction n'est prévue en cas de violation de la Charte, son application n'en reste pas moins obligatoire. Le législateur ou le juge peut intervenir pour faire respecter les décisions de la CEDS. L'eau qui est gratuite pour l'usager est payante pour la municipalité car le distributeur ne peut se voir imposer l'obligation d'alimenter une borne fontaine et qu'il doit payer la redevance de prélèvement. Dans une réponse ministérielle publiée au JO Sénat du 8/9/2011, il est rappelé que l'eau potable des bornes-fontaines devait être payée comme toutes les eaux distribuées et que l'eau brute de sources captées était soumise à la redevance de prélèvement des agences de l'eau. Les seules eaux « gratuites » en France sont celles puisées directement dans le milieu par l'usager à condition de ne pas excéder un volume de 7 000 m3/an (13 l/min) (une redevance de prélèvement est prélevée au delà).

particulièrement nécessaires compte tenu des besoins des différentes catégories d'usagers. Les toilettes doivent être équipées pour un usage normal (papier, lave-mains, poubelle, etc.) quel que soit le genre de l'usager. Les populations vulnérables, notamment les communautés vivant dans des zones urbaines dégradées (bidonvilles) et les gens du voyage devraient avoir accès à des toilettes publiques proches de leur lieu de vie. Des difficultés subsistent avec les sans-papiers qui sont aussi mal logés.

Situation en France

La France est bien équipée en toilettes qui sont désormais mieux entretenues. Environ 1% des logements n'avaient pas de toilettes intérieures au logement en 2006 et utilisaient des toilettes communes ou extérieures. Les logements sans toilettes intérieures sont considérés comme indécents et doivent être mis en conformité avant d'être loués. En 2002, 7% des ménages à bas revenus n'avaient pas tout le confort sanitaire à comparer à 2.5% pour l'ensemble de la population. Aucune école ne manque de toilettes. Les toilettes sur le lieu du travail et dans les écoles sont généralement séparées par genre. Néanmoins, dans 30% des écoles primaires, il n'y a pas de blocs sanitaires séparés pour les filles et les garçons.

Des efforts d'entretien restent à faire pour améliorer les toilettes dans certaines écoles (plaintes répétées des élèves[578]) et certains lieux de rétention/prisons (condamnations répétées par les tribunaux pour traitement indigne des prisonniers[579]).

Indicateurs

Logements sans toilettes intérieures au logement : 1% des logements (les toilettes sont extérieures).

Écoles sans toilettes : aucune.

Base juridique

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (droit à la dignité). Ch. crim. C. Cass. 30/5/06 (logement indigne). Loi SRU du 13 déc. 2000. Art. 187. Décret N°2002-120 du 30 janvier 2002 (logem. décent). Décret N°2001-569 du 29 juin 2001 (aires). Le débranchement de l'alimentation en eau entraîne la suppression de l'accès aux toilettes, mesure incompatible avec le respect de la dignité humaine. Il existe de nombreuses dispositions légales ou réglementaires instaurant un droit à des toilettes dans divers lieux privés ou publics mais aucune sur la création obligatoire de toilettes publiques dans les espaces publics.

ii) Points d'eau potable publics et toilettes publiques

Principe

6. Chaque personne a droit à utiliser en cas de besoin les points d'eau potable et les toilettes publiques mis en place par la municipalité. Les aires d'accueil des gens du voyage doivent être équipées d'une alimentation en eau potable et de toilettes en bon état de marche.

578 Henri Smets : Insuffisances dans l'accès aux toilettes en France, *Le droit à l'assainissement dans les législations nationales*, Académie de l'Eau, 2009.

579 Voir *Le droit à l'assainissement dans les législations nationales*, Académie de l'Eau, 2009 (p. 342, TA Rouen, 2008).

Modalités

Les municipalités n'ont pas d'obligations juridiques concernant la fourniture d'eau de boisson, sauf en cas d'urgence au titre de « pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours ». Il en est de même pour faciliter l'accès à des toilettes publiques qui relèvent de la « salubrité publique ». Néanmoins, beaucoup de municipalité mettent à disposition de la population et, en particulier, des personnes qui n'ont pas l'accès à l'eau du réseau, au moins un point d'alimentation en eau potable pour assurer la distribution d'eau sans délai d'attente excessif pendant toute l'année. Les points d'eau municipaux (bornes-fontaines ou sources communales) devraient être aisément accessibles et être en mesure de fournir aux usagers qui le souhaitent 40 l d'eau potable par jour et par personne[580]. Le diagnostic posé par le Conseil d'État est : « Pour les 100 000 sans-abri vivant en France, l'accès à l'eau n'est pas assuré dans des conditions satisfaisantes, d'où parfois l'utilisation par eux des bouches d'incendie ou des points d'eau situés dans les cimetières soit pour s'alimenter, soit pour se laver ». Le besoin de légiférer en la matière est mis en avant par le Conseil d'État[581]. Alors qu'il existe dans les rues des villes de nombreuses toilettes mobiles pour les travailleurs du bâtiment, il y a très peu de toilettes publiques, pas même dans les zones de marché ou de rassemblement ou dans les jardins publics. Cette anomalie mériterait d'être corrigée pour rendre les villes plus agréables.

Situation en France

Les points d'eau publics sont une tradition dans les municipalités anciennes (fontaines, sources, puits et lavoirs municipaux datant parfois du Moyen-âge) mais manquent dans les nouveaux quartiers. Certaines villes comme Paris sont déjà bien équipées en points d'eau (1 142) et toilettes (351 sanisettes). L'obligation éventuelle de créer des toilettes publiques entretenues ne semble envisageable que pour des villes de plus de 5 000 habitants avec réseau d'égout. A Paris, des maraudes sont organisées pour fournir de l'eau en bouteille et des mesures spéciales sont prévues pour l'alimentation en eau des squats. L'accès gratuit aux bains douches et aux équipements de lavage est parfois organisé par les municipalités (18 bains-douches à Paris) ou par les associations caritatives.

Plus de 85 000 personnes en France vivent en habitat de fortune (cabane, camping, mobil home). Les obligations relatives à l'alimentation en eau et sanitaires des aires d'accueil des gens du voyage[582] ne sont que très partiellement satisfaites (ce qui constitue une négation d'un droit inscrit dans la loi depuis plus de 10 ans). Les régions plus particulièrement en retard sont la Bourgogne, la Corse, l'Ile-de-France, le Languedoc-Roussillon, la Haute Normandie et la Picardie. Cette carence aboutit à des situations déplorables au plan sanitaire.

---

580 Un accès libre à des points d'eau est mis en vigueur dans les pays suivants : Autriche, Belgique, Corée, Chine, Chypre, Espagne, France, Italie, Japon, Lituanie, Portugal, Tunisie (Source : IWA 2010).

581 « Le Conseil d'État recommande donc d'obliger les communes à rouvrir des points d'eau collectifs, accessibles aux sans-abri, pour que ceux-ci puissent satisfaire leurs besoins d'alimentation et d'hygiène dans des conditions économiques acceptables. Il ne s'agit pas de rétablir des fontaines coulant à pleins bords sur les places publiques mais d'inventer un nouveau service du type borne fontaine, pouvant être géré par une association d'insertion ou de lutte contre l'exclusion, ou de bain public. De même que certains pays imposent la fourniture d'un volume minimal en cas de coupure d'eau, il conviendrait de définir ce socle minimal et de faire obligation à la commune de le fournir ou d'en prévoir la fourniture dans un contrat de délégation ». L'eau et son droit, Conseil d'État, 2010.

582 On ne confondra pas les 300 000 gens du voyage qui sont français avec les 30 000 sans-papiers venant d'Europe de l'Est dont les conditions de vie sont souvent indignes.

La CLCV comme ATD Quart Monde demandent des améliorations de cette situation[583]. Le Comité National de l'Eau (appendice 2) a fait des propositions en juin 2011 (un point d'eau pour 1 000 habitants, une toilette pour 5 000 habitants).

Indicateurs

Proportion de municipalités avec points d'eau. Non disponible. Proportion de municipalités avec toilettes publiques. Non disponible.

Proportion des aires d'accueil équipées en conformité avec le règlement : environ 50%. Fin 2009, 27 034 places d'aires d'accueil ont fait l'objet d'un financement (65% des 41 589 places prescrites) mais seulement 19 936 places sont aménagées (48%). Parmi les gens du voyage, 86 612 personnes ne peuvent accéder à une place dans une aire d'accueil aménagée.

Base juridique

Pour les aires d'accueil, voir loi Besson : Loi N°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. Loi N°2005-239 et N°2007-1822. Décret N°2001-569 du 29 juillet 2001 (eau et sanitaires) et décret N°2007-690 du 3 mai 2007 (eau). Didier Quentin, Rapport de la mission d'information sur le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage, Ass.nat. N°3212, 9 mars 2011.

iii) Configuration des équipements sanitaires

Principe

7. Les personnes telles que les handicapés et les enfants, qui nécessitent pour des raisons physiques des mesures particulières pour leur permettre d'accéder aux points d'eau ou aux toilettes, ont droit à ce que de telles mesures soient prises en leur faveur.

Modalités

Des points d'eau, des lavabos et des toilettes à faible hauteur doivent être prévus pour les enfants des écoles maternelles et primaires. Les toilettes doivent répondre aux besoins des usagers des deux sexes (seau et lave-mains) et également aux besoins des handicapés et des personnes âgées (espace suffisant pour déplacer le fauteuil roulant, barres d'appui, etc.).

Situation en France

Mal connue. À Paris, les points d'eau modernes et les toilettes publiques récentes répondent à ces nouvelles exigences et sont gratuits. Depuis 2007, toutes les toilettes publiques nouvelles en France doivent être accessibles aux handicapés ; en 2015, il en sera de même pour toutes les toilettes publiques, y compris les anciennes.

583 Pierre Saglio, ATD Quart Monde France et Alain Chosson, CLCV : *Transformation des modes de vie, des comportements et de la consommation*, Rapport remis à Valérie Létard, Secrétaire d'État (janvier 2010).

Indicateurs

Non disponibles. Il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine.

Base juridique

Pour les handicapés : Décret N°94-86 du 26 janvier 1994. Loi N°2005-102. Arrêté du 17 mai 2006. Convention relative aux droits des personnes handicapées (2006).

3.6. Refus de distribution d'eau potable

La question de savoir si l'on peut refuser l'accès à l'eau, par exemple en refusant le branchement d'un logement au réseau d'eau ou son alimentation en eau, se pose de façon plus aiguë du fait que le droit à l'eau est devenu un droit de l'homme, c.-à-d. un droit universel. Jusqu'ici, on ne pouvait pas priver d'eau un criminel prisonnier mais on pouvait couper l'alimentation en eau de personnes vivant paisiblement dans des logements illégaux.

Deux approches s'affrontent : pour les uns, l'eau peut être coupée si le contrat n'est pas respecté (par exemple pour non-paiement des factures d'eau) ou refusée si le bâtiment n'est pas en conformité avec la loi (prescription d'urbanisme non respectées) ou si l'occupation du sol ou du bâtiment n'est pas régulière (squats, bidonvilles, etc.). Pour d'autres, la privation d'eau n'est pas permise car il s'agit d'une atteinte aux droits de l'homme, d'une atteinte à la dignité, d'une mise en danger de la santé, etc. Les tribunaux ont été souvent défavorables aux coupures d'eau à l'initiative des distributeurs lorsqu'il s'agissait de protéger les intérêts des distributeurs mais ont soutenu les refus de branchement lorsqu'il s'agissait de protéger les prescriptions d'urbanisme, le cadre de vie ou l'environnement. La jurisprudence en cette matière n'est pas uniforme[584]. Dans plusieurs pays, l'eau ne peut pas être coupée à titre de mesure de rétorsion mais seulement à la suite d'une décision de justice.

Désormais, la question de l'accès à l'eau doit être réexaminée puisque le droit à l'eau est devenu un droit de l'homme et qu'en principe, les préoccupations au titre des « droits de l'homme » émanant de traités doivent prévaloir sur des dispositions du droit des contrats et du droit de l'urbanisme. On ne peut refuser à un sans-papiers le droit à l'éducation, ni le droit à des soins de santé en cas d'urgence. De même, on ne devrait pas laisser quiconque sans eau potable, ni l'obliger à déféquer dans un coin discret (acte illégal) en rendant impossible l'utilisation de ses propres toilettes. En revanche, les usagers doivent payer au moins en partie l'eau potable consommée.

584 Le député Pierre Moscovici (Question N°16618, JO 12/02/2008 adressée à Mme la ministre du logement et de la ville) signale que la jurisprudence des tribunaux administratifs sur les demandes d'annulation formulées par les préfets à l'encontre des arrêtés anti-coupures varie sur le territoire : « Ainsi, si le tribunal administratif de Melun a validé le 16 mars 2007 l'arrêté municipal « anti-coupures » du maire de Champigny-sur-Marne, la Cour administrative d'appel de Lyon a pour sa part soutenu la demande du préfet du Rhône en août 2007 (alors que le tribunal administratif de Lyon l'avait dans un premier temps rejetée). Il souligne que la variation de la jurisprudence administrative vis-à-vis des arrêtés municipaux « anti-coupures » cause deux problèmes majeurs : d'une part, elle est source d'incertitude juridique ; d'autre part, elle ne permet pas une application uniforme du droit sur le territoire, et génère ainsi des inégalités de traitement entre les ménages de revenus modestes. C'est pourquoi il lui demande de combler cette lacune, par la loi ou par le règlement, dans un sens favorable aux familles à revenus modestes."

Principe

8. La distribution publique d'eau potable peut être refusée dans les cas de constructions particulièrement isolées. Toutefois, nul ne peut être privé d'une quantité d'eau potable suffisante pour satisfaire ses besoins essentiels.

Ce texte vise les impayés, les bâtiments isolés et les constructions illégales que nous traiterons successivement.

i) Interruption volontaire de l'alimentation en eau d'usagers démunis ayant des impayés

Modalités

La loi n'autorise pas le propriétaire, le bailleur ou le syndic de copropriété à interrompre la distribution d'eau pour faire pression sur le locataire ou l'occupant en situation d'impayés de loyer ou de charges. Il n'en est pas de même pour le distributeur qui est autorisé, après information de l'usager, à « couper l'eau » s'il n'a pas payé ses factures. L'usager en situation d'impayés doit être prévenu par le distributeur du risque de coupure qu'il encourt, des délais de paiement qu'il peut obtenir et des aides qu'il peut solliciter. Seuls les bénéficiaires du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) sont à l'abri des coupures pour impayés. Les autres personnes démunies dans un état de précarité similaire peuvent être coupés même si c'est rarement le cas grâce à la compréhension des maires, des distributeurs et l'action des organismes sociaux. Pour les abonnés qui ne sont pas en situation de précarité, le distributeur n'a pas de raison d'hésiter à couper l'eau mais en s'étant assuré au préalable que l'abonné est bien au courant de la situation.

Situation en France

Il y a très peu d'impayés d'eau (0.7% du CA en moyenne dont environ 0.1% lié à des questions de précarité). Dans certaines municipalités, le taux d'impayés atteint 10% ce qui dénote une situation anormale (chômage, absence de suivi des impayés, prix élevé). Les débranchements de plus de 24 h dans des logements habités par des personnes démunies sont rares du fait des mécanismes sociaux mis en place pour éviter ces désagréments (au plus 2 000 coupures de plus de 24 h par an, mais aucune à Paris). Les distributeurs d'eau (délégataires, régies, mairies) sont peu favorables aux coupures d'eau mais doivent les pratiquer dans certains cas. La jurisprudence des tribunaux est généralement défavorable aux coupures d'eau[585] et les médias, notamment la TV, est friande des actions « intempestives" des distributeurs. Des limitations aux possibilités de coupures peuvent être introduites dans le contrat de délégation ou le règlement de service (par exemple, contact direct préalable avec l'abonné, autorisation préalable du maire, vérification de l'état de non-précarité).

585 Dans une Ordonnance de référé du 12 mai 1995 (N°1492/95) (Union fédérale des consommateurs d'Avignon c/ Société avignonnaise des eaux), le Tribunal de Grande Instance d'Avignon a estimé que la cessation de fourniture d'eau est une « privation d'un élément essentiel à la vie d'une famille de six personnes dont quatre enfants ». En cas de coupure d'eau pour non-paiement, l'usager peut assigner le distributeur devant le TGI sur la base du l'Art. 808 NCPC (dommage imminent ou risque de dommage imminent) car le manque d'eau conduit à un manque d'hygiène, de salubrité et de sécurité (voir aussi l'Art. 223-1 du code pénal « mise en danger d'autrui »). Dans un arrêt du 23 décembre 2000 (Agence des foyers et résidence hôtelières privées), le Conseil d'État reconnaît que l'interruption de l'alimentation en eau constitue un danger imminent pour la santé publique (150 occupants du foyer en instance d'expulsion).

En principe, il n'y a pas de débranchement pour les ménages avec des enfants de moins d'un an ou des personnes dépendantes, ni le vendredi ou la veille d'un jour de fêtes. Ces limitations aux débranchements introduites dans une convention en 2000 n'ont pas été inscrites ensuite dans un texte obligatoire. L'objectif est que le rebranchement au réseau après paiement de la dette soit effectif dans les 24 h du paiement des factures d'eau impayées.

La loi a beaucoup évolué au cours des dernières années puisqu'elle interdit désormais les interruptions dans le cas de plus de 375 000 ménages[586] bénéficiaires des Fonds de solidarité pour le logement (FSL) établis au niveau départemental[587]. Toutefois, des interruptions sont toujours permises pour des personnes titulaires de minima sociaux dans une situation analogue de précarité (1.14 million de titulaires du RMI sur les 3.3 millions d'allocataires de minima sociaux en 2008) ou même pour des personnes qui reçoivent une aide des Centres communaux d'action sociale (CCAS). Cette différence de traitement entre ménages pauvres qui peuvent être débranchés en cas d'impayés et ceux qui ne peuvent pas être débranchés paraît peu compatible avec la reconnaissance du droit de l'homme à l'eau potable. De plus, un département sur quatre n'a toujours pas mis en œuvre le volet eau des FSL prévu par la loi et se trouve donc dans l'illégalité.

Évaluation

L'Assemblée nationale a été saisie de plusieurs propositions d'abolir les coupures d'eau pour toutes les personnes démunies mais n'a pas donné suite[588]. À cette époque, le droit à l'eau n'était pas un droit de l'homme. La situation actuelle est insatisfaisante car des personnes sans revenus peuvent perdre l'accès à l'eau en cas d'impayés du fait d'une décision du distributeur prise sans intervention d'une personne ou autorité extérieure et sans possibilité d'appel. Cette possibilité devrait être mieux encadrée, ce qui est parfaitement envisageable puisque l'interdiction des coupures d'eau à l'initiative du seul distributeur est déjà en vigueur dans plusieurs pays et a commencé à être encadrée en France.

Avant de couper l'eau, le distributeur pourrait demander l'accord d'un tribunal sauf s'il peut établir que l'usager domestique n'est pas en situation de précarité ou s'il existe une source d'eau potable alternative à moins de 200 m ou si le local est inhabité ou constitue une résidence secondaire. La coupure dans le cas des usagers non-domestiques devrait être maintenue hormis pour les institutions où séjournent des personnes (habitats collectifs). Dans le cas d'immeubles collectifs, la coupure d'eau devrait être soumise à un tribunal car il est difficile de traiter de la même manière les usagers qui ne peuvent pas payer et ceux qui ne

586 Ils seraient 405 000 ménages en 2008. Mais bien évidemment il y a beaucoup d'autres ménages tout aussi pauvres.

587 Voir Henri Smets : *La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France*, Éditions Johanet, Paris, 2008. Les estimations actuelles sont de 500 000 ménages nécessitant des étalements de paiement des dépenses d'eau.

588 Voir notamment la proposition de loi N°2011 (2005). Jean-Pierre Kucheida : Rapport N°2289 sur la proposition de loi (N°2011) de J.P.Kucheida, créant une couverture énergétique universelle pour les personnes défavorisées, Assemblée nationale, mai 2005. Jean-Claude Sandrier : Proposition de loi N°2145 relative au droit à vivre dans la dignité, Assemblée nationale, mars 2005. J.C. Sandrier : Rapport N°2152 sur la proposition de loi (N°2145) de J.C.Sandrier et plusieurs de ses collègues, relative au droit à vivre dans la dignité, Ass. nat., mars 2005. André Gérin : Proposition de loi tendant à abolir les coupures d'eau, d'électricité et de gaz et à mettre en place un dispositif de solidarité énergie-eau, Ass. nat., N°423, novembre 2007.

veulent pas payer ou de couper l'eau des occupants victimes d'un syndic ou bailleur défaillant[589].

Le débranchement de l'eau aboutit souvent à une situation de non-respect de la dignité de la personne humaine, principe à valeur constitutionnelle (impossibilité d'utiliser les toilettes et de se laver). Selon F. Tiberghien, « Couper l'eau pour impayé est contraire à l'idée d'un droit fondamental d'accès à l'eau[590] ». Les tribunaux quand ils sont saisis régissent souvent de la même manière. Aussi conviendrait-il d'utiliser de préférence d'autres mesures telles que saisies sur salaire ou saisies de véhicule pour faire pression sur les mauvais payeurs comme le ferait un créancier ordinaire et de réserver les coupures d'eau à des situations exceptionnelles, par exemple, s'il y a une fuite ou en cas de défaillance d'une entreprise abonnée.

En cas d'impayés pour un usager domestique, le distributeur d'eau devrait être autorisé à réduire le débit ou la pression de l'eau. Cette mesure pratiquée depuis longtemps (Barneville-Carteret, Nantes, Mont-de-Marsan, Lyon, etc.[591]) est devenue illégale du fait d'une erreur de rédaction du décret N°2008-780 qui autorise les réductions de débit pour l'électricité mais pas pour l'eau[592].Cette mesure du pouvoir réglementaire est désormais illégale car contraire aux principes applicables en matière de droits de l'homme.

Indicateurs

Nombre estimé d'interruptions volontaires de service chez des personnes en situation de précarité : 2 000 coupures de plus de 24 h par an pour 22 millions de branchements. Le nombre total de coupures de plus de 24 h pourrait être de 20 000 ménages démunis ou pas.

Base juridique

Interdiction des coupures pour les bénéficiaires du FSL : voir Loi 2007-290, Art. 36. Décret N°2008-780 du 13 août 2008. Convention nationale de solidarité pour l'eau du 28 avril 2000. En général, voir C. Cass., 1ère ch. civ., 28 nov. 2006. Voir aussi sur le droit à la dignité le Préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'Article 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'Article 1er de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

589 Rudy Salles : Proposition de loi visant à obliger les services publics de distribution d'eau à saisir le juge des référés avant de procéder à une coupure d'eau d'un immeuble dont la facture de consommation est restée impayée. Assemblée nationale, N°2569, 13 septembre 2000. Voir aussi le projet de loi sur l'eau, adopté en première lecture en 2002 et abandonné. En France, la CLCV estime que 340 000 ménages vivent dans des copropriétés en difficulté financière (charges impayées, travaux indispensables non financés), Cadre de vie, avril 2011). L'ANAH peut intervenir pour les propriétaires les plus démunis.

590 Entretiens avec Frédéric Tiberghien, La Gazette.fr, 2011.

591 Voir Henri Smets : *La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France*, Edit. Johanet, Paris 2008 (annexe 4).

592 Question écrite N°09092 de Paul Raoult, Sénat, 11/06/2009. Le décret est anormalement restrictif par rapport à la loi concernant les réductions de débit. JO Sénat, Q 2011, N°9. La réponse ne correspond pas à la question.

ii) Interruption volontaire d'alimentation lors d'un contentieux

Lorsque l'usager conteste sa facture et ne la paye pas (erreur de lecture du compteur ou de facturation, fuite, etc.), il arrive que le distributeur interrompe l'alimentation en eau bien avant que la réclamation n'ait été sérieusement examinée[593]. Cette procédure expéditive mériterait d'être encadrée d'autant plus que les Tribunaux, s'ils sont saisis en référé obligent généralement le distributeur à rétablir l'alimentation en eau[594]. Dans le cas de l'énergie, le médiateur a recommandé de suspendre les procédures de recouvrement jusqu'à ce que la réclamation ait été traitée.

iii) Refus de branchement des habitations isolées

Les municipalités peuvent refuser l'alimentation en eau d'un bâtiment existant lorsque ceci causerait des dépenses excessives pour la municipalité. Elles peuvent en outre refuser de délivrer un permis de construire lorsqu'elles ne peuvent pas fournir l'eau nécessaire à un usage normal. Les municipalités doivent adopter un plan de zonage pour la distribution d'eau, plan qui peut exclure les habitations isolées. En contrepartie, il devrait subsister l'obligation de fournir aux occupants d'habitations non desservies un accès à l'eau potable dans des lieux peu éloignés où existe une distribution d'eau potable, par exemple à côté de la mairie, ou en un point plus proche des hameaux non desservis.

Situation en France

Pour les personnes dans des hameaux isolés non desservis, il faudra parfois prendre des mesures spécifiques (réseau local, alimentation par camions citernes, etc.). Une commune rurale qui n'a pris aucune mesure dans le secteur de l'eau potable et laisse à chacun le soin de s'alimenter par son puits ne semble pas enfreindre la loi dans la mesure où il n'existe pas d'obligations à fournir de l'eau potable dans au moins un point d'eau public par commune.

Base juridique

C. urb. L 332-15 (nouvelles constructions). Conseil d'État (jurisprudence Parmentier[595]).

---

593 La coupure d'eau pour non-paiement des redevances dues au SPANC est totalement incohérente avec la reconnaissance d'un droit de l'homme à l'eau. Sur ce sujet, voir CLCV, 13 mai 2011. « La CLCV dénonce la pratique parfaitement scandaleuse de couper l'approvisionnement d'un usager qui n'a pas d'impayé d'eau ». Ce cas illustre la méconnaissance sur le terrain que le droit à l'eau est un droit de l'homme.

594 Tribunal de grande instance d'Avignon. Ordonnance de référé du 12 mai 1995 N°1492/95 (Monsieur François x...et Union fédérale des consommateurs d'Avignon c/ Société avignonnaise des eaux). « En l'espèce, il est constant que, depuis le 10 mai 1995, la SAE a interrompu la fourniture d'eau à la famille X... au motif que celle-ci n'aurait pas réglé l'intégralité des sommes dues au titre de sa consommation. Il n'est pas inutile de souligner que le contrat d'abonnement n'est pas à ce jour résilié et que, aux termes du règlement des abonnements, la fermeture du branchement jusqu'au paiement des sommes dues n'est qu'une faculté pour la société. Or en ayant choisi de cesser toute fourniture d'eau, même si cette initiative a été précédée d'un avertissement, elle n'en constitue pas moins la privation d'un élément essentiel à la vie d'une famille de six personnes dont quatre enfants. Quel qu'en soit le bien fondé, question qu'il appartient au seul Juge du Fond d'apprécier, cette privation constitue actuellement une gêne très importante et un risque pour la santé, auxquels il convient de remédier par le rétablissement immédiat de la fourniture d'eau. Il y a lieu dès lors de faire droit à la demande et d'ordonner le rétablissement de la situation antérieure sous peine d'astreinte ».

595 Voir C. État, 30 mai 1962, Parmentier, Lebon, p. 912 concernant le raccordement d'un hameau éloigné de l'agglomération principale qu'il serait trop coûteux à alimenter en eau. La compatibilité de cette jurisprudence avec le droit de l'homme à l'eau pourrait être réexaminée.

iv) Refus de branchement pour illégalité de l'habitation

En France, il est permis de refuser une demande de branchement sur la base du statut d'occupation (terrain ou logement occupé illégalement, squatters) ou le statut de la construction pour le logement à desservir (construction sans permis ou dans une zone non constructible). Ce type de disposition consiste à refuser le bénéfice d'un service essentiel sans pour autant faire disparaître l'illégalité constatée et aboutit à légitimer le refus d'alimentation en eau des bidonvilles et habitats informels construits sans permis dans les pays en développement (encadré 9).

Pour tenir compte du fait que le droit à l'eau est un droit de l'homme, il serait sans doute judicieux de soumettre l'interdiction de branchement à l'existence éventuelle dans la commune à une distance raisonnable de points d'eau potable en fonctionnement toute l'année ou d'autoriser le branchement à l'eau au frais de l'usager tant que la construction subsiste[596]. L'illégalité de la construction doit être traitée en elle-même et pas par des mesures vexatoires non décidées par un tribunal.

Encadré 9

LES CAS DE REFUS D'ALIMENTATION EN EAU

Dans une réponse à une question parlementaire (JO Ass.Nat., 02/10/2007), il est précisé :

« Dès lors que les communes assurent le service public de la distribution de l'eau potable, il pèse sur elles une obligation générale de desserte, tant des immeubles nouveaux qu'existants. Le droit au raccordement est justifié par le principe d'égalité d'accès des usagers au service public, le refus n'étant possible que sur décision motivée en fonction de la situation considérée. Le raccordement ne peut en effet être refusé que dans des circonstances particulières, telles que le raccordement d'une construction non autorisée (Article L.111-6 du code de l'urbanisme) ou le raccordement d'un hameau éloigné de l'agglomération principale (CE, 30 mai 1962, « Parmentier », Lebon, p. 912). Le refus doit être motivé en fonction de la situation donnée ».

La reconnaissance officielle par la France du droit à l'eau en tant que droit économique et social inscrit dans un traité ratifié par la France pourrait aboutir à faire prévaloir le droit de l'homme à l'eau sur le droit de l'urbanisme mais cela nécessitera sans doute l'intervention du législateur.

Situation en France

Quelques cas de refus de branchement chaque année. Attitude peu favorable du juge administratif. Il est difficile de refuser le branchement provisoire (3 mois). A Paris, le

596 Pour le député G. Geoffroy, « la coupure pourrait être subordonnée à l'obligation de créer une alimentation par un dispositif de borne-fontaine, sur demande de l'autorité administrative ou municipale », Ass.Nat., Rapport N°2982 (2010). À titre d'exemple, en Hongrie, il faut fournir 50 l d'eau par jour et par personnes à moins de 150 m. Dans un jugement récent, le Conseil d'État maintient sa préférence pour le Code de l'urbanisme (CE, 15 décembre 2010, Mme A. : commune de Gouvernes, N°323250). « Le refus d'un maire d'accorder le raccordement au réseau d'eau de deux caravanes implantées irrégulièrement (C. urb. L.111-6) constitue « une ingérence » au droit au respect de la vie privée au sens de l'Article 8 de la CEDH mais cette ingérence, fondée sur la nécessité de faire respecter les règles d'urbanisme et de sécurité et la protection de l'environnement, est légitime ». Mais est-elle conforme au droit à l'eau officiellement reconnu par la France ?

règlement de service prévoit les modalités d'alimentation en eau des squatters avant leur évacuation.

Base juridique

Constr. sans permis : C. urb. L.111-6 (NB : Les caravanes sur des terrains non constructibles peuvent être alimentées en eau pendant 3 mois. Au-delà de trois mois, le maire peut s'y opposer mais pas le distributeur. C.E. Goelo, N°85436, 27 juin 1994 (le distributeur « ne tenait d'aucun texte le pouvoir de refuser le raccordement au réseau d'eau potable de tous les terrains non constructibles »). Carrefour Local Sénat, 1er mars 2007. Réponse de Ch. Jouanno, mi-2009. Lettre hebdomadaire du Carrefour N°369 du 1er juin 2009.J.O. Sénat Q.2011, N°9, J.L.Masson. C.Et. 15/12/2010, C. Gouvernes.

3.7. Gestion des services de distribution d'eau potable et d'assainissement

i) Information et participation des populations locales

Principe

9. Chaque usager a droit à recevoir une information transparente concernant les services de distribution d'eau potable et d'assainissement afin d'être en mesure de participer de manière effective aux décisions importantes les concernant.

Modalités

Les abonnés sont informés des tarifs applicables et du règlement de service et annuellement de la qualité de l'eau et de la mise à disposition du Rapport annuel du Maire sur les services de l'eau et de l'assainissement. Le public est consulté par la municipalité lors de la définition des zones de distribution d'eau et des zones d'assainissement collectif (enquête publique obligatoire). Les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) servent d'organe habituel de concertation.[597]

Situation en France

L'information du public est effectuée en mairie, par affichage et directement auprès des abonnés. Les usagers en habitat collectif ne reçoivent généralement pas d'informations sur le service de l'eau et de l'assainissement (sauf sur les sites internet des mairies ou des distributeurs et dans les bulletins municipaux). On doit donc compter que près d'un ménage sur deux ne reçoit pas de façon directe d'informations sur l'eau alors qu'il est tenu informé par le distributeur d'électricité ou de télécommunication.

Bien qu'obligatoires, les enquêtes publiques sur les zonages n'ont toujours pas été faites dans de nombreuses communes. La participation du public est organisée dans les CCSPL, mais ces commissions ne se réunissent que dans 76% des 900 communes de plus de

[597] Dans sa Résolution *Les droits de l'homme et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement* (A/HRC/15/L14, septembre 2010), le Conseil des droits de l'homme ... « Demande aux États :...d'assurer la totale transparence de la procédure de planification et de mise en œuvre dans la fourniture d'eau potable et de services d'assainissement ainsi que la participation active, libre et authentique des communautés locales concernées et des parties prenantes intéressées ». En France, cette recommandation n'est pas respectée dans les communes qui n'ont pas adopté leur schéma de distribution d'eau et d'assainissement et où la participation du public est encore inexistante.

10 000 habitants où elles sont obligatoires[598]. Il n'y a pas de mécanismes particuliers de participation pour les communes de moins de 10 000 habitants, en particulier dans les 1 792 communes de 3 500 à 9 000 habitants[599]. Il existe donc un déficit de participation du public. Ce déficit peut être corrigé. Comme indiqué par le Gouvernement, rien ne s'oppose à ce que des conseils municipaux créent pour la durée de leur mandature un comité consultatif s'ils l'estime utile[600].

Rappel sur les CCSPL

Selon la loi N°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, des commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) doivent être créées dans les communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants. Les CCSPL examinent le rapport annuel du délégataire de service public, les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable et du service de l'assainissement, etc. Elles doivent être consultées sur tout projet de création de régie et le principe de toute délégation de service public local. Les CCSPL ont la possibilité de donner un avis sur toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux, par exemple les plans d'investissement concernant la distribution d'eau et l'assainissement, les extensions de réseaux à prévoir et les règlements de service. Dans les petites communes, il n'y a pas de consultation organisée des usagers et donc une inégalité au regard du droit à l'information et à la participation.

En ce qui concerne les SPANC (services publics d'assainissement non collectif) qui intéressent directement les usagers individuels, la consultation de ceux-ci est généralement inexistante car ces services interviennent surtout dans des communes de moins de 10 000 habitants qui n'ont pas de CCSPL.

L'insuffisance de la participation du public aux décisions dans le domaine des services du secteur de l'eau a été dénoncée par le CESE. Celui-ci a recommandé l'obligation de créer des CCSPL pour toutes les collectivités gestionnaires de réseau.

Des mesures mériteraient d'être prises afin de favoriser une « participation active, libre et authentique » comme recommandé par le Conseil des droits de l'homme. La 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) que la France et l'Union européenne ont ratifiée garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement et de participation du public au processus décisionnel. Sa mise en œuvre dans le domaine de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement paraît très insuffisante en ce qui concerne la participation des usagers (Art. 7 et 8 de la Convention).

598 Pour la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E), 76% des services en délégation ont un CCSPL en 2009.

599 Selon le Rapport du Conseil d'État, « 30 % des collectivités concernées n'avaient toutefois pas mis en place ces commissions (CCSPL) fin 2008. Et leur fonctionnement n'est pas perçu comme pleinement satisfaisant par les usagers. En bref, si l'association des usagers est largement prévue par les textes, c'est leur application effective qui continue à poser des problèmes ». Auparavant, le CCSPL était obligatoire au-dessus de 3 500 personnes mais le seuil a été augmenté du fait des difficultés à réunir les CCSPL dans les plus petites municipalités.

600 JOAN, Q 2011, N°14, A. Chassaigne.

Indicateurs

Proportion des municipalités dont le CCSPL est obligatoire et dans lesquelles le CCSPL s'est réuni au cours de l'année : 76%. Proportion de la population relevant d'un CCSPL.

Base juridique

Charte envir., C. État (Commune d'Annecy, 3/10/2008). CGCT L2141-1 et L2224-12. Décret N°2007-675. Code de l'env. L214. Arr.10/7/1996 relatif aux factures. Loi 25/10.2005. CGCT L. 1411-3, 1411-4, L.1413-1.Dir. 2003-4 du 28/1/2003. Loi du 26 oct. 2005. Arr. 2/5/2007. Loi N°2010-788 du 12 juillet 2010 (Grenelle 2). Art. 244. Droit communautaire : Conv. Aarhus et Directives 2003-4 et 2003-35. Sur l'invocabililité de l'Art. 7 de la Convention d'Aarhus, C. État (Commune de Groslay, 6/6/2007).

Rapport du maire : Décret 2011-687.

Principe

10. Chaque personne a le droit de savoir si son habitation se trouve ou non dans une zone devant être desservie par un réseau de distribution d'eau potable et dans une zone devant être desservie par un réseau d'assainissement collectif.

Modalités

Les schémas de distribution d'eau potable et d'assainissement sont obligatoires et mis en œuvre de façon progressive. Toutes les habitations dans la zone de distribution ont droit à être desservies et la détermination des zones non desservies ne peut refléter une attitude discriminatoire.

Situation en France

L'absence d'informations sur les plans de développement des réseaux est particulièrement dommageable puisque les ménages doivent alors investir en matériel d'alimentation en eau (forages et pompes) et en équipements d'assainissement individuel. Près de la moitié des municipalités n'a toujours pas adopté en 2010 le schéma de distribution d'eau prescrit en 2006. Les conséquences juridiques de cette inaction mériteraient d'être clarifiées (obligation de desserte de toute la municipalité). Il manque un dispositif plus contraignant pour fixer les limites des zones desservies. En 2008, 28% des communes n'ont toujours pas adopté le zonage d'assainissement. « N'ayant prévu ni délai, ni sanction pour les collectivités ne satisfaisant pas à ces obligations, le Conseil d'État recommande que le législateur répare cet oubli ».

Indicateurs

Schéma de distribution d'eau adopté : 50% des municipalités.
Schéma d'assainissement adopté : 72% des municipalités.

Base juridique

CGCT L 2224-7-1. Voir la réponse à la Question écrite N°04685 de M. Paul Raoult, JO Sénat du 17/07/2008 (« La commune doit adopter sans délai son schéma de distribution de l'eau potable définissant les zones pour lesquelles une obligation de desserte s'applique »). Loi N°2010-788 du 12 juillet 2010 (Grenelle 2), Art. 161. Un descriptif des ouvrages de transport et de distribution de l'eau potable doit être établi avant la fin 2013, mais il n'existe aucune date limite pour établir le schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution d'eau potable.

ii) Contrôle des services

- Gouvernance

Principe

11. Les usagers ont droit à ce que les services de distribution d'eau potable et d'assainissement soient gérés de manière rationnelle en fonction de l'intérêt général et que leur prix soit étroitement contrôlé par les pouvoirs publics et fixé à un niveau équitable qui garantisse la continuité et la durabilité de ces services. Chaque usager a droit pour satisfaire ses besoins essentiels à bénéficier de mesures qui rendent ces services abordables.

Modalités

Les pouvoirs publics et en particulier les municipalités doivent exercer leurs responsabilités sur les services qu'ils soient en régie ou en délégation.

Situation en France

Les municipalités ont la responsabilité des services de l'eau et de l'assainissement et doivent en assurer la pérennité. Elles exercent leur contrôle sur ces services et négocient périodiquement les prix avec les délégataires. Le contrôle du prix de l'eau et de la qualité de l'eau fait partie des compétences des maires mais ceux-ci ne les exercent pas toujours suffisamment. Les subventions de ces services sont peu importantes (8.6 % du CA) mais très utiles. Chaque municipalité de plus de 3500 habitants doit équilibrer recettes et dépenses des services d'eau et d'assainissement.

Il n'y a pas de discriminations fondées sur l'origine ethnique ou sur le type d'habitat ; le refus de desservir en eau certaines personnes en France est seulement fondée sur leur comportement illicite (occupation irrégulière ou construction irrégulière). Le retard dans l'équipement des aires d'accueil des gens du voyage pose problème car il s'agit clairement d'une discrimination fondée sur le mode de vie et sur l'attitude hostile d'une partie de la population. Pour la Corse, le sous-équipement est dans une large mesure un choix des habitants eux-mêmes qui investissent peu dans les services d'eau malgré les aides importantes offertes. Pour les populations autochtones de Guyane, des efforts restent à faire vu les retards accumulés et les revenus faibles de ces populations.

Base juridique

Rapport du délégataire CGCT L 1411-3. Commission de contrôle, CGCT R 2222-3 et transmission des pièces justificatives, CGCT R 1411-7. Décret N°2005-236.

Indicateurs

Prix de l'eau et de l'assainissement dans les municipalités. Variations de prix entre des villes semblables ayant des services semblables[601]. Variation du prix de l'eau lors du renouvellement de contrat. Le prix moyen de l'eau en France est inférieur à celui pratiqué dans plusieurs pays voisins[602] (Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Suisse, Royaume-Uni).

Tarification des services. Prix équitable

Pour l'essentiel, le prix des services d'eau et d'assainissement est payé par les usagers (Principe : « l'eau paye l'eau »). Les aides assez limitées proviennent principalement des collectivités territoriales (niveaux régional et départemental) et servent surtout à financer les investissements. Bien que le principe pollueur-payeur soit inscrit dans la Charte de l'environnement, il est mis en œuvre de façon insuffisante dans le secteur de l'eau potable qui supporte des surcoûts non compensés du fait de nombreux polluants (potabilisation des eaux chargées en pesticides et nitrates).

Modalités

Chaque personne d'une municipalité a le droit à payer l'eau au même prix dans sa municipalité (égalité de l'accès aux services publics). Le prix est considéré comme équitable s'il est le même pour tous les abonnés dans des situations semblables[603]. L'idéal serait que le prix moyen du litre d'eau soit le même pour tous les usagers d'une même commune. Des discriminations tarifaires sont permises mais relèvent de la loi. Ainsi des allégements des factures d'eau peuvent être consentis lorsque la capacité contributive de l'usager est faible. La loi autorise les tarifs binômes qui sont parfois inéquitables pour les personnes isolées ainsi que la tarification progressive qui peut être défavorable aux familles nombreuses. Les services de l'eau et de l'assainissement sont payés après qu'ils aient été rendus (pas d'avances sur consommation). Les compteurs à prépaiement ne peuvent être imposés aux usagers.

Situation en France

Le prix de l'eau et de l'assainissement pour un même service varie beaucoup d'une municipalité à l'autre. Tous les usagers d'un même réseau de distribution d'eau payent l'eau au même tarif et aucun usager n'est desservi à titre gratuit (sauf pour l'eau des bornes d'incendie) (encadré 10). La TVA est réduite (5.5%).

Du fait de la présence fréquente, mais non obligatoire, d'une part fixe dans le tarif binôme de l'eau, le prix moyen de l'eau distribuée aux abonnés domestiques varie selon la taille du ménage, ce qui aboutit au résultat que les personnes seules payent leur eau plus cher

601 Exemples en 2010 : Lille : 3.57 €/m^3, Toulouse : 3.25 €/m^3, Marseille : 3.14 €/m^3, Paris : 3.07 €/m^3 et Lyon : 2.45 €/m^3. En 2008, en Seine-et-Marne, le prix de l'eau variait de 0.40 à 7.62 € TTC/m^3 pour 120 m^3.

602 La dispersion des prix est très importante dans les communes de moins de 2 000 habitants. Le prix de l'eau est plus faible en Italie et en Espagne mais ces derniers prix sont très subventionnés (en contradiction avec la Directive cadre sur l'eau, Art. 9).

603 Sur l'accès « équitable », voir la Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies (A/RES/ 64/292) : « Constatant l'importance que revêt l'accès équitable à l'eau potable et l'assainissement, qui fait partie intégrante de la réalisation de tous les droits de l'homme » et aussi le Protocole Eau et Santé (Art. 5 l).

par litre consommé que les ménages de plusieurs personnes ou que les entreprises grosses consommatrices d'eau. Cette discrimination de fait pourrait être très fortement réduite si la partie fixe du tarif était limitée à un montant faible (frais de comptage et de facturation)[604].

Encadré 10

LA GRATUITÉ DE L'EAU POTABLE

Le droit de l'homme à l'eau potable n'implique pas la gratuité de cette eau pour tous les usagers mais oblige à prévoir des cas où cette gratuité est mise en œuvre. En effet, selon le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'enseignement primaire est gratuit pour tous mais rien n'indique que les éléments entrant dans le droit à la santé ou à un niveau de vie suffisant soient aussi gratuits pour tous. En revanche, les personnes qui ne peuvent acquérir des biens et services essentiels du fait de leur état de précarité ont droit à la gratuité. Comme l'a dit très clairement l'Experte indépendante Catarina de Albuquerque : « Ce n'est que lorsque les individus sont véritablement dans l'incapacité de payer que l'État doit fournir les services d'assainissement gratuitement ».

En France, l'eau distribuée aux bornes-fontaines publiques d'eau potable est gratuite[605] *tandis que l'eau distribuée au domicile est payante. Si des usagers ne parviennent pas à payer cette eau du fait de leur état de précarité, ils ont droit à une aide qui peut couvrir le montant total de la facture. La position constante du Gouvernement français a été de rejeter les propositions de gratuité de l'eau pour tous. Toutefois, il faut constater qu'un soutien croissant existe en France pour créer une première tranche d'eau à un prix peu élevé*[606]*. Cette proposition n'a rien de révolutionnaire, elle est déjà mise en œuvre en Afrique du Sud et en Belgique; elle n'a rien à voir avec la proposition de rendre l'eau gratuite sans limite, ce qui engendrerait des gaspillages.*

---

604 Le Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en première lecture en 2002, portant réforme de la politique de l'eau prévoyait une partie fixe très réduite. Ce texte a été abandonné ultérieurement. « Art. L2224-12-5. - I. Pour les usages domestiques, la redevance du service d'assainissement collectif est proportionnelle au volume prélevé sur le réseau de distribution d'eau ou sur toute autre source dont l'usage entraîne le rejet d'une eau usée collectée par le réseau d'assainissement. Elle peut, en outre, comprendre une part fixe qui correspond aux charges de facturation et, s'il y a lieu, de relevés des compteurs ». Les enquêtes sur la part fixe montrent qu'elle n'est faible que dans seulement 20% des cas et qu'elle sert souvent à financer pour partie les investissements en plus des frais de compteur et de facturation. Tout le monde convient qu'il faut répartir équitablement le coût des investissements locaux, par exemple les voieries communales. Dans le secteur de l'eau, les municipalités ne suivent pas cette approche et se contentent souvent de faire payer une part fixe identique par ménage quels que soient le revenu, la taille du ménage ou de sa demeure, la valeur de l'immeuble habité. Le progrès pourrait consister à moduler davantage la part fixe du tarif, ce qui se fait déjà dans certains pays comme le Royaume-Uni ou la Suisse et à faire payer un prix plus élevé aux propriétaires de résidences secondaires comme cela se fait en Italie.

605 Il en est de même de l'eau ordinaire servie dans un restaurant (Arr. 8 juin 1967, Art. 4).

606 La fourniture d'un volume gratuit initialement défendue par Danièle Mitterrand et par le Contrat Mondial de l'Eau a reçu le soutien de Corinne Lepage, ancien Ministre de l'Environnement et de B. Drobenko (voir article dans cet ouvrage). On notera l'appui du Directeur général de l'Unesco : "Governments need to develop laws that transpose the rules of international humanitarian law into national and local settings. Such laws should guarantee access to water, and set the mandatory framework within which water providers, whether public or private, operate and provide a basic minimum of water free of charge for human consumption." Address by Koïchiro Matsuura, Director-General of UNESCO, on the occasion of the Summit of Nobel Peace laureates "Right to Water as a Human Right", Paris, 11 December 2008. La réponse donnée au sénateur Masson montre que toute eau susceptible d'être consommée en France (source captée d'eau brute ou eau traitée) doit payer une redevance de prélèvement même si elle n'est pas consommée par l'usager. Il est paradoxal de payer une redevance sur l'eau des fontaines (JO Sénat, 8/9/2011).

Á Paris, la part fixe représente en moyenne quelques € par an par ménage mais ailleurs, elle peut atteindre 100 à 200 €/an. Un décret plafonne la part fixe à 30 % dans la plupart des cas[607]. Dans le même esprit, il serait utile de réduire et de répartir les frais fixes de branchement, de contrat, d'ouverture, de fermeture, etc. qui jouent le même rôle que l'abonnement en tant qu'obstacle économique à l'encontre des ménages démunis. Dans certains cas, ces frais sont d'un montant excessif au regard des coûts correspondants.

Peu de municipalités françaises sont prêtes à ce stade à attribuer aux usagers en général ou aux seuls usagers démunis un quota d'eau à un prix très faible (ce qui implique un faible abonnement et un prix unitaire très réduit). Les tarifs progressifs sont encore peu fréquents en France[608] mais sont utilisés de façon croissante (par exemple à Libourne).

Indicateurs

Proportion de la facture standard (120 m^3) couverte par la partie fixe.

Chiffre très variable selon les municipalités. Le maximum autorisé en 2012 dans les villes non touristiques est de 30%.

Rapport du prix moyen du litre d'eau payé par l'abonné isolé et du prix pour une consommation de 120 m^3.

Base juridique

CGCT L 2224-12-4[609]. Le texte de cet Article autorise de faire varier le tarif avec le nombre de logements mais pas avec le nombre d'usagers ou d'autres caractéristiques telles que leur profession ou leur statut juridique. Arrêté du 6 août 2007 pour le plafonnement de la part fixe.

Lutte contre la précarité. Prix abordable.

Définition

Le prix est considéré comme abordable par le Comité National de l'Eau et le MEDDTL si les dépenses d'eau et d'assainissement n'excèdent pas 3% des dépenses de consommation du ménage. Les débats à l'Assemblée nationale[610] ont confirmé la pertinence

607 Dans le cas d'une part fixe de 30%, le surcoût pour le prix du litre d'eau des isolés est de 38%. Cette différence dans les conditions d'accès à un service public essentiel, soulève des interrogations sous l'angle du respect des droits de l'homme (discrimination).

608 Henri Smets : *Un tarif progressif équitable pour l'accès à l'eau potable*, Éditions Johanet, Paris, 2011.

609 « Toute facture d'eau comprend un montant calculé en fonction du volume réellement consommé par l'abonné et peut, en outre, comprendre un montant calculé indépendamment de ce volume en fonction des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement, notamment du nombre de logements desservis. Lorsque le conseil municipal ou l'assemblée délibérante du groupement de collectivités territoriales définit un tarif progressif ou dégressif en fonction des consommations d'eau, il peut définir, pour les immeubles collectifs d'habitation, un barème particulier tenant compte du nombre de logements ».

610 1er décembre 2010.

de ce choix. Ce niveau de dépenses est utilisé par d'autres pays et recommandé par plusieurs organisations internationales[611].

En France, 1 100 000 ménages démunis bénéficiaires du RMI ou du RSA socle (405 €/mois pour une personne seule sans les allocations de logement) consomment environ 50 m^3 d'eau par an dans le cas d'une personne seule, soit 4.6% de leurs revenus si l'eau coûte 3.5 €/m^3[612].

La notion de prix abordable relève de la tarification au juste prix ("fair price") qui peut varier selon le niveau de revenu. Du fait que des tarifs différenciés ne relèvent pas du principe d'égalité d'accès, les ajustements tarifaires au nom du juste prix relèvent d'une décision du législateur.

Modalités

Les usagers qui ont des difficultés à payer leur facture d'eau sont informés des dispositifs de solidarité auxquels ils peuvent faire appel. Ils ont droit à recevoir une aide pour payer leur eau et leur assainissement, si la facture constitue une charge excessive au vu de leurs revenus (prix inabordable). Des fonds de solidarité sont mis en place par les pouvoirs publics pour permettre aux usagers démunis de disposer d'eau pour leurs besoins essentiels dans de meilleures conditions (FSL au niveau départemental[613], CCAS au niveau municipal[614] et nouveau mécanisme préventif en discussion). Leur financement est assuré par le conseil général, la mairie et par les opérateurs des services d'eau et d'assainissement[615].

Les personnes les plus démunies bénéficient d'eau gratuite (encadré 10) pour leurs besoins essentiels dans les centres d'accueil (douche, lavage du linge). Le coût de l'eau distribuée pour la boisson aux bornes-fontaines publiques est pris en charge par la municipalité.

Pour que l'eau soit d'un prix abordable pour les ménages, il faut éviter d'exiger un « ticket d'entrée » trop élevé, ce qui serait un obstacle économique à l'accès à un service qui est devenu un droit de l'homme. À cette fin, les usagers démunis devraient avoir le droit

611 Henri Smets : *De l'eau à un prix abordable*, Éditions Johanet, Paris, 2009.

612 Si l'on prend 50% du revenu médian comme limite supérieure (791 €/mois) pour définir le groupe des ménages démunis, la France compte 1.93 million de ménages démunis en 2008 (4.3 millions de personnes). Pour un ménage qui a pour revenu 651 €/mois par unité de consommation (revenu médian des ménages démunis), la part de l'eau représente 3.4% du revenu lorsque le prix de l'eau est de 4 €/m^3 (2.5% pour 3 €/m^3). Compte tenu de la dispersion des prix de l'eau et des revenus, le nombre de personnes dépassant la limite de 3% des dépenses d'un ménage en France pourrait atteindre 500 000 ménages. La plupart de ces ménages ont des revenus proches du RMI. Pour le Secrétaire d'État Benoist Apparu (Ass. Nat., 1/12/2010), il y aurait 200 000 ménages qui dépenseraient plus de 3% pour leur eau. Ce dernier chiffre paraît très inférieur à la réalité.

613 Selon le Secrétaire d'État Benoist Apparu, le passage de l'aide curative à l'aide préventive « fait passer d'un fonctionnement par abandon de créance, très onéreux en coût de gestion, à un fonctionnement en « fonds réels », beaucoup plus économique », Ass. nat. 1/12/2010.

614 Le SEDIF finance un système de tickets d'eau pour des usagers avec compteur individuel ayant des difficultés financières.

615 Exemples : à Libourne, le délégataire abonde un fonds de solidarité eau au taux de 1% du CA du distributeur ; à Paris, la Mairie finance une aide préventive pour l'eau à concurrence de 0.9% du CA de l'eau.

d'étaler dans le temps leurs frais de branchement, d'ouverture, de dossier, etc. Il devrait en être de même pour les investissements nouveaux pour l'assainissement collectif[616].

Pour que la facture d'eau reste abordable, il faut également éviter qu'elle ne porte sur un volume anormalement élevé. Une nouvelle disposition législative[617] oblige les distributeurs d'eau à informer le consommateur dès qu'une anomalie est détectée dans la consommation et plafonne le paiement des consommations exceptionnelles si cette information n'est pas faite.

Tableau 14. ÉVOLUTION DU PRIX DE L'EAU ET DU RMI/RSA

	juin 2006	*juin 2010*	*Écart relatif par an (%)*
Indices de prix à la consommation (INSEE - Métropole et DOM)			
Distribution d'eau	*116.51*	*133.49*	*3.64*
Assainissement	*125.62*	*135.56*	*1.98*
Toutes consommations	*114.65*	*121.38*	*1.46*
Prix moyen à la consommation en métropole			
Distribution d'eau (120 m^3)	*159.34*	*179.30*	*3.13*
Assainissement (120 m^3)	*189.92*	*201.09*	*1.47*
RMI/RSA socle (seul sans enfant, avec aide au logement)	*381*	*405*	*1.6*

Source : INSEE.

NB La croissance du prix de l'eau et de l'assainissement entre 2006 et 2009 selon la FP2E est de 3.2% par an. La facture augmente à un rythme moindre car la consommation diminue de 1 à 2% par an.

616 Lorsque des personnes ne sont pas branchées aux réseaux pour des motifs économiques et que'elles ne peuvent pas payer les branchements bien qu'elles soient propriétaires, il est parfois décidé de réduire les frais de branchement et de créer un fonds social qui se substitue au propriétaire pour financer le branchement du moins s'il n'est pas trop long. Au Portugal, les frais de branchements sont progressivement pris en charge dans la facture (partie proportionnelle). Si l'usager est un locataire, les frais de branchement sont à charge du propriétaire qui est en principe mieux à même de payer.

617 CGCT L2224-12-4.III bis. - Dès que le service d'eau potable constate une augmentation anormale du volume d'eau consommé par l'occupant d'un local d'habitation susceptible d'être causée par la fuite d'une canalisation, il en informe sans délai l'abonné. Une augmentation du volume d'eau consommé est anormale si le volume d'eau consommé depuis le dernier relevé excède le double du volume d'eau moyen consommé par l'abonné ou par un ou plusieurs abonnés ayant occupé le local d'habitation pendant une période équivalente au cours des trois années précédentes ou, à défaut, le volume d'eau moyen consommé dans la zone géographique de l'abonné dans des locaux d'habitation de taille et de caractéristiques comparables. L'abonné n'est pas tenu au paiement de la part de la consommation excédant le double de la consommation moyenne s'il présente au service d'eau potable, dans le délai d'un mois à compter de l'information prévue au premier alinéa du présent III bis, une attestation d'une entreprise de plomberie indiquant qu'il a fait procéder à la réparation d'une fuite sur ses canalisations. L'abonné peut demander, dans le même délai d'un mois, au service d'eau potable de vérifier le bon fonctionnement du compteur. L'abonné n'est alors tenu au paiement de la part de la consommation excédant le double de la consommation moyenne qu'à compter de la notification par le service d'eau potable, et après enquête, que cette augmentation n'est pas imputable à un défaut de fonctionnement du compteur. A défaut de l'information mentionnée au premier alinéa du présent III bis, l'abonné n'est pas tenu au paiement de la part de la consommation excédant le double de la consommation moyenne.

Situation en France

Le prix de l'eau et de l'assainissement a beaucoup augmenté depuis 50 ans. Actuellement, il augmente plus vite que les ressources des ménages démunis (tableau 14) et les milieux politiques ont reconnu que le prix de l'eau posait désormais un problème aux plus démunis. Dans certaines communes, le prix de l'eau est très élevé par rapport à la moyenne départementale et dépasse même 6 €/m^3.

Plus de 500 000 ménages bénéficient d'un étalement de leurs dettes pour l'eau et sont considérés comme étant des bénéficiaires potentiels d'une aide pour l'eau.

Les volets eau des FSL fournissent une aide au paiement des factures d'eau (aide curative) à environ 72 000 ménages démunis et endettés pour l'eau (2008)[618]. Dans 73 départements, les abandons de créance des délégataires (environ 3 M€) complètent le dispositif[619]. Les régies pratiquent aussi des non-valeurs pour les créances irrécupérables. Les CCAS interviennent également. Le transfert net des aides curatives vers les ménages démunis est estimé à 12 M€, soit un pour mille du chiffre d'affaires des services d'eau et d'assainissement[620].

618 Selon le Sénateur Cambon, « les sommes allouées au volet « Eau » des Fonds de solidarité logement (FSL) ne permettent pas d'aider suffisamment les personnes en difficulté financière résidant en France » (proposition de loi N°228). Sur les insuffisances des FSL, voir *La prise en charge des dettes d'eau des ménages démunis en France*, Éditions Johanet, Paris, 2008.

619 La Loi relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement (Loi N°2011-156 du 7 février 2011) a adopté un amendement au CGCT pour financer les FSL sur une base volontaire : Art. L. 2224-12-3-1. Les services publics d'eau et d'assainissement peuvent attribuer une subvention au fonds de solidarité pour le logement afin de contribuer au financement des aides relatives au paiement des fournitures d'eau ou des charges collectives afférentes mentionnées à l'Article 6 de la loi N°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Une convention passée avec le gestionnaire du fonds de solidarité pour le logement détermine les règles de calcul ainsi que les modalités d'attribution et de versement de cette subvention, dont le montant ne peut excéder 0.5% des montants hors taxes des redevances d'eau ou d'assainissement perçues.

620 La France est l'un des rares pays (avec la Belgique et la Hongrie) qui possèdent un système de prise en charge des dettes d'eau au niveau national/départemental en plus du système d'entraide au niveau local (CCAS). Une estimation raisonnable de l'aide totale pour les impayés d'eau fournie par les FSL en 2007 est de 12 M€/an, soit 0.2 € par habitant et par an ou 0.1% du chiffre d'affaires du secteur de l'eau potable et de l'assainissement. Ce montant correspond au volume estimé des impayés d'abonnés démunis (0.1%). Il augmente d'environ 5 à 10% par an. Il est fondé sur des aides des FSL de 8.5 M€, des aides non comptabilisées des délégataires de 1.5 M€ et des aides des CCAS de 2 M€. Par ailleurs, les FSL contribuent aussi au paiement des dettes de charges locatives dont une partie a trait aux charges pour l'eau. Les subventions pour l'énergie sont beaucoup plus fréquentes en partie parce que l'eau des ménages démunis est incluse dans les charges locatives dans environ la moitié des cas de ménages démunis alors que l'électricité est toujours facturée séparément. Selon les relevés statistiques sur les FSL, 93 départements donnent une aide pour l'électricité (50.7 M€ à 268 826 ménages) mais seulement 67 versent pour les dettes d'eau 7.7 M€ à 50 980 ménages (résultat de l'enquête faite par D. Gallicher, DGALN/DHUP (MEEDDM)). Parmi les 33 départements n'ayant pas fourni de montants des aides pour l'eau en 2007, il en existe probablement 25 qui n'accordent aucune aide pour les dettes d'eau alors que la loi ne leur ouvre pas ce choix. Quelques départements ont aidé plus de 2 500 ménages (plus de 400 k€ par département). Les dernières statistiques de prise en charge des dettes pour 2008 sont données ci-après :

Paris a créé une aide préventive pour l'eau[621] dont a bénéficié en 2010 près de 4% des ménages (41 000 ménages recevant 80 €). L'incidence est faible : 1.5 €/hab.. Les autres municipalités interviennent assez peu à titre préventif.

Indicateurs

Volume des aides curatives et préventives pour l'eau par rapport au chiffre d'affaires : moins de 0.5% HT. Ce chiffre pourrait atteindre 1% HT en 2012 (100 M€).

Proportion de ménages aidés pour l'eau : 0.3% (72 000 en 2009, nombre plus élevé si l'aide préventive est mise en place).

Base juridique

Loi N°2006-1772 du 30 décembre 2006 (Art.1, prix abordable) (appendice 4). C. env. 210-2, CGCT L.2224-12-3 (pas de caution ou dépôt de garantie). Loi N°90-449 du 31 mai 1990 (aide pour l'eau). CASF L.115-3. FSL : loi N°2004-809. Abandons de créance : C. env. L.213-11-11. Chèque d'accompagnement personnalisé : CGCT L 1611-6. L'objectif de prix abordable est mentionné dans la Résolution de l'AG des NU sur le droit fondamental à l'eau et à l'assainissement (A/RES/64/292). Loi N°2011-5252 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (Art. 2). CGCT L 2224-12-4.

iii) Solidarité urbain/rural pour favoriser la distribution d'eau potable et l'assainissement en milieu rural

Principe

12. Les usagers en zone rurale ont droit à bénéficier de subventions particulières pour ces services afin d'en réduire le prix à un niveau compatible avec celui en vigueur dans les villes.

Modalités

En zone rurale, les coûts des installations collectives de distribution d'eau et d'assainissement sont plus élevés qu'en milieu urbain du fait de la dispersion des habitations alors que les revenus des habitants sont généralement plus faibles. Aussi était-il prévu

LES AIDES DES FSL POUR LES DETTES D'EAU ET D'ÉNERGIE en 2008

	Volume (k€)	*Nbr. mén. subv.*
Aides pour maintien dans logement	*45 605 (78 dép.)*	*19 675 (58 dép.)*
Aides pour eau	*6 635* (70 dép.)*	*48 984 (68 dép.)*
Aides pour énergie	*46 496 (79 dép.)*	*215 870 (78 dép.)*

**Aux aides (subventions et prêts des fournisseurs d'eau), il faut ajouter des abandons de créances (1.36 M€ dans 39 dép. pour l'eau). Source : D. Gallicher, DGALN/DHUP (MEEDDM).*

On constatera que les dettes d'eau occupent une place très faible dans le maintien dans le logement. Seul le quart des personnes ayant des difficultés à payer leur électricité ont aussi des difficultés à payer leur eau du fait que les dépenses d'eau sont souvent fusionnées avec les autres.

621 Selon le rapport de la Fondation Abbé Pierre (2011), il y aurait par extrapolation de données partielles 306 146 ménages aidés pour l'énergie et 61 046 ménages aidés pour l'eau par les FSL en 2008. Henri Smets : *La mise en œuvre du droit à l'eau. Les solutions à Paris*, Edit.Johanet, Paris, 2011.

d'apporter une aide spéciale de solidarité sous la forme d'un fonds d'investissement rural (financé par une redevance). Ce système autonome a été remplacé par des lignes de crédits dédiés dans le budget des agences et la loi a prescrit que les six Agences de l'eau allouent dans leur budget global (12 Md€ en 2007-12) un budget spécial[622] d'au moins 1 Md€ pour la période 2007-12 pour des investissements dans les services de l'eau et de l'assainissement dans les zones rurales. Ce transfert de solidarité est financé par une redevance assise sur la consommation d'eau des usagers.

Situation en France métropolitaine

La desserte en eau des zones rurales s'améliore chaque année[623]. En métropole, près de 99% des logements sont reliés aux réseaux de distribution d'eau mais seulement 79% sont reliés aux réseaux de collecte (égouts). Dans les zones rurales (18% de la population, 11 millions d'habitants sur 59 % du territoire), la majorité des logements sont reliés à des réseaux de distribution d'eau mais pas à des égouts. Les réseaux alimentant en eau moins de 500 habitants concernent 2.1 millions de personnes et ceux alimentant moins de 2 000 personnes concernent 8 millions de personnes laissent parfois à désirer. L'ONEMA est intervenue pour 13 M€ pour aider les investissements en Corse (13 M€ en 2010 en plus des aides de l'Agence RMC).

Situation dans les DOM et les COM

L'accès à l'eau potable et à l'assainissement hors de la métropole n'est pas toujours suffisant (tableau 10, Partie 2, 3.4). Comme l'indique le CESE, « l'approvisionnement en eau potable n'est pas assuré de manière homogène pour l'ensemble des DOM et des COM, et l'assainissement reste problématique, ce qui suppose un taux d'effort souvent élevé ». « Les besoins en infrastructures, incontestables, sont très importants en matière d'assainissement et, selon les zones, de potabilité ». En 2010, l'ONEMA a donné une aide de 21.6 M€ aux DOM (stations d'épuration de Cayenne et Saint Denis de la Réunion). Par ailleurs, le FEDER a contribué aux investissements d'assainissement dans la Réunion pour 113 M€ (période 2007-2013).

Indicateurs

Aide aux investissements pour les services d'eau et d'assainissement en milieu rural : non connu. Le budget spécial de 200 M€/an sur un total d'investissements de 6 Md€/an sous-estime les actions des Agences au bénéfice des services en milieu rural.

Base juridique

LEMA (Art. 82). C. Env. L 213-9-2, L 213-10-3.

622 Ce budget spécial vient en supplément des crédits utilisés dans le budget normal pour des actions en milieu rural.

623 Communes rurales (moins de 2 000 habitants), CGCT D 3334-8-1 et unités urbaines selon l'INSEE (moins de 200 m entre les habitations et plus de 2 000 habitants).

Partie C – LE DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT DANS LE CONTEXTE INTERNATIONAL

La France qui possède une expérience reconnue dans le domaine des politiques de l'eau pourrait contribuer à la mise en œuvre du droit à l'eau potable et à l'assainissement dans les différents pays en prenant des initiatives au plan international. Dans son rapport « L'eau et son droit », le Conseil d'État a mis en avant plusieurs voies possibles.

1. Aide au développement dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement

La promotion du droit à l'eau dans les pays en développement nécessite d'importants moyens fournis par l'aide publique au développement (APD) bilatérale et multilatérale et par la coopération décentralisée. La contribution de la France sous forme de dons dans le secteur eau et assainissement (APD : 78 M€ en 2008 et coopération décentralisée : 18 M€) devrait être maintenue ou augmentée comme officiellement annoncé.

Le libellé de la loi Oudin-Santini pourrait être amélioré pour augmenter la participation des délégataires aux actions de coopération décentralisée[624]. En particulier, il serait utile d'harmoniser le texte décrivant les destinataires de cette loi (services d'eau et d'assainissement) avec celui plus récent concernant le financement par le secteur de l'eau des Fonds de solidarité pour le logement (FSL) (Loi N°2011-156) car l'intention affichée est la même : apporter l'eau et l'assainissement auprès de ceux qui en manquent en se basant sur une contribution assise sur les redevances d'eau et d'assainissement. L'objectif serait d'autoriser un plus grand nombre de contributions aux actions de coopération décentralisée.

Indicateurs

Montant total de l'aide pour l'eau (dons) par habitant : 1.5 €/hab. L'APD bilatérale moyenne est d'environ 180 M€ (prêts et dons) et varie entre 2 et 5% de l'APD totale ; l'aide multilatérale (UE) financée par la France dans le domaine de l'eau est d'un montant équivalent.

Base juridique

Loi N°2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement. CGCT L1115-1 et C. env. L213-6.

2. Inscription du droit à l'eau potable et à l'assainissement dans le droit interne des États

Selon le Conseil d'État, « Au plan international, la France devrait promouvoir l'inscription et la définition de ce droit dans le droit interne des États » (p. 9). « Comme il ne peut pas exister de réponse universelle à ce droit mais uniquement des réponses locales, la sagesse consiste, selon le Conseil d'État, à demander à chaque État d'inscrire ce droit dans le texte interne jugé le plus approprié (Constitution, loi ordinaire, …) pour en définir la portée et le contenu. Cette inscription généralisée obligerait les États à organiser l'accès à l'eau, à

624 Ainsi au Grand Lyon, les délégataires contribuent à financer les actions de coopération décentralisée mise en place localement avec l'appui de l'Agence de l'eau RMC.

dégager les ressources nécessaires et à rendre des comptes aux institutions internationales compétentes » (p. 238). Pour promouvoir ces transcriptions, il conviendrait de commencer par améliorer la transcription du droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement au niveau interne français.

Par ailleurs, l'absence de directive favorable à la mise en œuvre du droit à l'eau potable en droit communautaire constitue une singularité, surtout que cette frilosité n'existe pas pour l'électricité (alors que le droit à l'électricité n'est pas encore devenu un droit de l'homme). Pourtant la voie a été ouverte avec l'adoption en 2000 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (Art. 34.3) et du Protocole sur les services d'intérêt général en 2007.

Indicateurs

Nombre de pays ayant formellement introduit le droit à l'eau potable dans leur ordre interne (constitution, lois, plans de développement officiellement approuvés) : plus de 100.

Nombre de pays ayant des dispositions législatives en vigueur en vue d'aider les plus démunis à avoir accès à l'eau : plus de 50.

3. Meilleure définition du droit à l'assainissement au plan international

Selon le Conseil d'État, « La France pourrait aussi, pour faciliter cette transcription dans le droit national, militer pour que l'Observation générale N°15 du 26 novembre 2002 soit complétée par une observation particulière relative à l'assainissement de manière à fournir d'utiles repères aux États ». Il paraît en effet surprenant que le droit à l'assainissement reste un concept aussi vague au plan international alors qu'il est parfaitement défini en Europe dans le Protocole Eau et Santé. Le motif du flou actuel pourrait être lié au fait que certains États voudraient limiter le droit à l'assainissement au seul droit à des toilettes appropriées (assainissement de base), ignorant de ce fait le devenir des eaux usées et les problèmes de santé publique associés[625].

4. Ratification de la Convention de New-York

La Convention des Nations unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (New-York, 1997) a été ratifiée par la France (Loi N°2011-1 du 3 janvier 2011). Si elle s'appliquait partout, les risques de conflit internationaux portant sur la ressource en eau seraient diminués. Il s'agit, en particulier, des utilisations qui réduisent de manière significative les apports d'eau en provenance du pays d'amont ou leur qualité. Quelques États sont très opposés à cette Convention qui porterait atteinte à leurs droits « acquis » sur la ressource et cherchent à en retarder l'entrée en vigueur.

Le Conseil d'État recommande de militer en faveur de la ratification la plus générale de cette Convention dont les éléments ont déjà été introduits dans plusieurs conventions régionales (bassins du Sénégal et du Niger). Un total de 35 ratifications est requis pour l'entrée en vigueur de cette Convention et pourrait être atteint en 2012.

---

625 La Déclaration du Comité des droits économiques, sociaux et culturels du 19 novembre 2010 (E/C.12/45/CRP.1) ne répond pas à cette demande pour le motif qu'elle ne décrit pas de façon suffisante les droits qui découlent de la reconnaissance du droit à l'assainissement et laisse dans l'ombre la question de savoir si l'accès à des toilettes appropriées est un droit et si l'assainissement concerne également toutes les eaux usées d'origine domestique (eaux de cuisine, de lavage, de salle de bain, etc.).

Indicateurs

Nombre de ratifications enregistrées : 24. Plusieurs autres sont en cours.

5. Exportation d’eau potable

Le droit à l’eau développé dans l’ordre interne pour améliorer l’accès à l’eau et à l’assainissement et satisfaire les besoins des populations ne devrait pas aboutir à porter atteinte à la souveraineté nationale sur les ressources en eau, notamment en cas d’exportation d’eau. Dans un monde où la pression sur la ressource augmente, les possibilités d’exportation d’eau potable diminuent alors que la demande augmente. La France a fourni de l’eau potable à de nombreux pays voisins au titre de relations de bon voisinage et devrait poursuivre ce type d’action avec ses partenaires de l’Union européenne. Toutefois, il pourrait être utile d’encadrer ce type d’action de coopération pour éviter des conséquences négatives pour les usagers français en cas de pénurie. L’exportation régulière d’eau, patrimoine commun de la Nation, pourrait donc être soumise à autorisation préalable au niveau ministériel car l’eau en vrac n’est pas une marchandise comme les autres. L’exportation occasionnelle pourrait également être encouragée.

Indicateurs

Nombre de pays destinataires de l’eau potable française : Belgique, Espagne, Monaco. La France reçoit de l’eau d’Italie (Menton). Des exportations par bateau ont eu lieu vers la Sardaigne et vers la Catalogne.

Base juridique

C. env. L211-1. Le Conseil d'État est assez négatif sur les exportations d'eau qui hypothèquent le développement durable et considère que « Les échanges d'eau devraient donc rester limités à des opérations de voisinage (desserte d'îles, etc.) ou de secours en temps de sécheresse et au mieux régionales ». (L'eau et son droit, Rapport du Conseil d'État, La documentation française, 2010). Le Conseil d'État rappelle que « les autorisations données pour de telles exportations, comme pour toute prise d'eau autre que celles fondées en titre, peuvent être à tout moment modifiées ou supprimées sans ouvrir droit à indemnité en application de l'Article 26 du code » (avis de la section des travaux publics du 2 octobre 1984, N°336.190).

Appendice 1

INDICATEURS POUR LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT

Population en métropole	61.7 M (26.7 M ménages)
Logements en métropole (43% en imm. collectif)	30.6 M dont 25.6 M de résidences principales
Services d'eau potable	14 376
Services d'assainissement collectif	17 686
Services d'assainissement non collectif	3 297
Chiffre d'affaires du secteur eau et assainissement	10 Md€ HT ou 12.6 Md€ TTC
Ressource	
Quantité d'eau distribuée et facturée	4 055 Mm^3/an (65 m^3/hab./an, 50 m^3/hab.an pour des usages domestiques)
Origine de l'eau potable	66% souterraine
Captages non protégés pour alimentation humaine	33% des volumes (50% des captages)
Accès à l'eau	
Branchements à l'eau courante	22 M
Logements sans eau courante	0.5% (150 000) – 3% à Paris
Logements sans bain ni douche	180 000
Municipalités sans réseau de distribution d'eau	env. 100 sur 36 664 (0.3%)
Municipalités avec schéma de distribution d'eau	50% des communes
Bornes-fontaines	?? (1 pour 1 900 hab. à Paris)
Interruptions de service non programmées	3 abonnés/an pour 1 000 hab.
Qualité de l'eau	
Qualité de l'eau dans les villes de 10 000 hab.	Excellente (conformité: 99.7%)
Nombre de prélèvements non conformes	4% de l'ensemble
Population recevant de l'eau non conforme du réseau	4% (plan bactériologique) (2.6 M) - 8% (plan physico-chimique) (5 M)
Proportion de la population des villages de moins de 500 habitants (2 M) recevant de l'eau non conforme du réseau)	28%

Service

Volume d'eau potable facturé	4 055 Mm^3
Volume d'effluents facturés	3 532 Mm^3
Service 7j/è, 24h/24 et pression suffisante	100% des branchements
Interruptions non programmées	3/1 000 abonnés/an
Volume d'eau pour des usages essentiels	env. 30m^3/an/pers.

Toilettes

Logements sans toilettes intérieures au logement	270 000 (1%)
Logements sans toilettes intérieures au bâtiment	170 000 (0.6%)
Toilettes publiques	?? (1 pour 6 300 hab. à Paris)
Toilettes publiques accessibles aux handicapés	??
Toilettes dans les écoles (pas de toilettes séparées par genre dans 30% des écoles)	100%

Assainissement

Logements sans assainissement collectif (4 M log. en 2010)	5.5 M log.
Population avec collecte et assainissement secondaire ou tertiaire	79%
Population avec collecte des eaux usées mais sans traitement	2.4%
Population sans collecte des eaux usées (13 000 communes regroupant 3.3 M de personnes (5%) sur 36 664)	18.6%
Population avec assainissement individuel	16%
Population sans collecte et sans assainissement individuel	2.4%
Taux de conformité des assainissements individuels contrôlés	49%

Municipalités avec schéma d'assainissement	72%
Municipalités avec SPANC	75%
Logements contrôlés par des SPANC parmi les log. non raccordés	85%

Aspects sociaux

Municipalités avec obligation de créer un CCSPL	76% de CCSPL créés	
	France	Paris
Lutte contre la précarité		
Nombre de ménages avec des impayés de loyer et de charges de plus de 2 mois	300 000	
Proportions d'impayés (distribution d'eau) (assainissement)	0.7% CA 0.9%	0.2% CA*
Proportion d'impayés de ménages démunis pour l'eau	0.1%	
Nombre de ménages dépensant plus de 3% pour l'eau	500 000	
Débranchements pour impayés d'eau de ménages démunis	2 000 de plus de 24h	0
Nombre d'abonnés protégés des coupures d'eau	400 000	??
Nombre d'abonnés avec étalement des paiements des factures d'eau	500 000	??
Nombre d'abonnés aidés pour payer leurs factures d'eau dont abonnés des délégataires (abandons de créances 3.5 M€)	72 000 33 000	5 005
Nombre de ménages aidés par les FSL	400 000	
Proportion des ménages recevant une aide curative pour l'eau	0.2%	0.43%
Volume de l'aide curative pour l'eau fournie (12 M€)	0.1% du CA	0.06% CA
Proportion de ménages recevant une aide préventive	(50 M€ envisagés)	3.7% (3.3 M€)
Volume de l'aide préventive à fournir	0.5% CA (envisagé)	0.6% CA (effectif)

* CA. Chiffre d'affaires TTC

Urbanisme

Refus de banchement pour motif de non-respect des règles d'urbanisme	??
Aires d'accueil des gens du voyage équipées selon les normes	50%

Actions de solidarité

Sur une dépense moyenne pour l'eau potable et l'assainissement de 200 €/hab., l'aide aux investissements en milieu rural français (200 M€/an) représente au moins	3.2 €/hab.
Aide pour l'eau des ménages démunis en France (12 M€ + 5 M€)	0.27 €/hab.
Aide pour l'eau (dons) dans les pays en développement (96 M€ dont 18 M€ à titre de l'aide de la coopération décentalisée)	1.5 €/hab.
Aide internationale pour l'eau (dons : 96 M€) dans l'ensemble de l'aide au développement	1.2%

Appendice 2

LE COMITÉ NATIONAL DE L'EAU TRAITE DE L'ACCÈS À L'EAU POUR LES PERSONNES QUI EN SONT EXCLUES

Délibération adoptée par le CNE le 6 juin 2011 :

Le Comité national de l'eau[626], ayant pris connaissance du rapport et du projet d'avis préparé par le comité consultatif sur le prix et la qualité des services d'eau et d'assainissement,

Considérant,

- les objectifs de la loi N°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, et notamment son Article premier,
- les résolutions A/64/L.63/Rev.1, du 26 juillet 2010 de l'Assemblée générale des Nations unies et A/HRC/RES/15/9 du 6 octobre 2010 du Conseil des droits de l'homme,
- les constats et les recommandations en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement du Conseil d'État dans son rapport « l'eau et son droit » de février 2010,
- que la France organise le 6ème Forum Mondial de l'Eau à Marseille en mars 2012 dont une priorité sera l'enjeu de l'accès à l'eau pour tous dans des conditions économiquement acceptables,
- la relative application de la loi N°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage et de son décret N°2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage,

RAPPELLE que le droit à l'eau et le droit à l'hygiène sont des droits inaliénables,

CONSTATE que l'accès à l'eau et à l'assainissement n'est pas garanti pour les personnes sans domicile identifié, les gens du voyage et sans-abri,

RAPPELLE qu'au-delà de la gestion des situations d'urgence, la garantie d'accès à l'eau et à l'assainissement des personnes sans domicile identifié doit s'envisager dans le cadre d'un projet d'insertion globale et d'accès à l'emploi et au logement,

SOUHAITE que soit proposée une mesure législative prévoyant l'accès public, gratuit et non discriminatoire à l'eau potable, à travers la mise en place de points d'accès à l'eau potable répartis de façon équilibrée sur le territoire aggloméré de la commune,

PROPOSE que cette mesure s'applique à toutes les communes de plus de 1 000 habitants, en tenant compte des points d'eau existants et des moyens des collectivités,

SOUHAITE qu'un guide des pratiques en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement des exclus soit mis à disposition des collectivités d'ici 2012 afin d'accompagner les collectivités désireuses de s'investir sur la question de l'accès à l'eau pour les personnes qui en sont exclues.

626 Le Comité a également pris en considération des recommandations sur ce sujet.

Appendix 3

A SET OF PRINCIPLES USED TO VERIFY THE EXTENT OF IMPLEMENTATION OF THE HUMAN RIGHT TO DRINKING WATER AND SANITATION

Henri Smets
Water Academy, France

NB. Translation of Encadré 5.

The following principles were derived in order to verify whether the human right to drinking water and sanitation was effectively enforced in France bearing in mind existing obligations under French law. They can be used in other contexts in order to analyse the extent to which individual rights are effectively enforced.

The right to drinking water and sanitation

The right to drinking water and sanitation is a human right protected by law. It aims at providing drinking water for domestic use and at protecting human persons against damage to health, dignity and the environment, which may occur from disposal of such water and human excreta.

a) Each person has the right on a priority basis to access a sufficient quantity of drinking water for his essential uses whichever his financial resources and housing conditions.

b) Each person has the right to be supplied with safe and clean drinking water from networks and in the absence of such network the right that traditional sources of water be protected so as to make possible the provision of a supply of safe and clean drinking water.

c) Each person has the right to benefit from measures aimed to protect his living conditions against pollution from domestic waste water.

Supply of drinking water

1. Each person living in an urbanized area has the right that a water supply network be installed near his dwelling, the right to connect to this network at his expenses and the right to be supplied with drinking water provided that he bears at least part of the water supply and sanitation expenses.

2. When the supply of drinking water is involuntarily interrupted, inhabitants have the right to receive water supplied by the municipality and the supplier on an emergency basis and, if necessary, use of temporary toilets. When the supply is interrupted by the supplier, the latter must inform all users in due time.

Collective and individual sanitation

3. Each person living in an urbanized area has the right that a sewage network be installed near his dwelling, the right to connect to this network at his expenses, the right to discharge his waste water into it and the right to the treatment of such water in conformity with applicable health and environmental standards.

4. In areas without collective sanitation, each person has the right to a control of individual sanitation facilities in his neighborhood undertaken by public authorities in order to ensure that such facilities are in line with applicable health and environmental standards.

Special needs of certain categories of users

5. Each person has the right to have access on a continuous basis to drinking water and to toilets which protect hygiene, intimacy and dignity of the person in his dwelling, in working places, schools, hospitals, old age houses, prisons, hotels, camping, meeting grounds and during cultural, sport or trade events, etc.

6. Each person has in case of need the right to use water stand posts and public toilets installed by the municipality. Areas for travelers must be equipped with a drinking water supply and toilets.

7. Persons such as handicapped people and children which require because of their physical characteristics special measures to enable them to use water sinks and toilets are entitled to benefit from such measures.

Denial of drinking water supply

8. Water supply of very isolated constructions may be denied. However no person may be deprived of a sufficient quantity of drinking water to meet his essential needs. This applies to the water supply of people without connection to water networks, to water disconnection in case of a dispute or lack of payment, to refusal to connect illegal housing to a nearby water network.

Management of drinking water supply and sanitation services

9. Each user is entitled to receive transparent information on drinking water supply and sanitation services in order to be able to participate in an effective way in important decisions concerning such services.

10. Each person is entitled to know if his dwelling is located in an area, which shall be equipped with a water supply network, and in an area which shall be equipped with a collective sanitation network.

11. Users are entitled that drinking water supply and sanitation services be managed in a rational way in the general interest and that their price be closely controlled by public authorities and set at an equitable level which guarantee continuity and sustainability of the services. Each user has the right to satisfy his essential needs by means of drinking water at an affordable price.

12. Users in rural areas have the right to receive subsidies aimed to bring the price of these services at a level compatible with similar prices within cities.

Appendice 4

RAPPORT DE MISSION SUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 1er DE LA LOI N°2006-1772 DU 30 DECEMBRE 2006 SUR L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES

établi par Isabelle Monteils et Pierre Rathouis, CGEDD, juillet 2011.

(*Extraits*)

« Les deux voies possibles en matière d'aide au maintien du service d'eau chez les personnes les plus démunies sont, d'une part la mise en place d'une aide qui pourrait être ciblée sur les titulaires du revenu de solidarité active pour lesquels la facture d'eau représente en moyenne plus de 3% du revenu annuel, et d'autre part, un abondement des fonds de solidarité logement, comme l'a déjà prévu le législateur.

Malgré le caractère très partiel des éléments disponibles, il est possible d'estimer le besoin annuel en financement pour ces deux mesures à environ 50 millions €, ce qui correspond à un prélèvement de 0.5% sur la base de 3.5 milliards de mètres cubes distribués à un prix moyen de 3 €/m^3. Pour un abonné qui consomme en moyenne 120 m^3 par an, ceci représenterait un prélèvement de 1.8 € par an, soit aujourd'hui 0.015 €/m^3. Ce montant devra être identifié sur la facture d'eau et être collecté à ce niveau, les sommes étant ensuite regroupées par les agences de l'eau puis par l'office national de l'eau et des milieux aquatiques.

En terme de redistribution, partant du constat que le nombre de titulaires du revenu de solidarité active est actuellement de 850 000, il est proposé que l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques reverse à chaque Conseil général une somme calculée sur la base du nombre de titulaires de ce revenu, en invitant cette collectivité à moduler le niveau de l'aide individuelle de manière à aider en priorité les personnes qui subissent le tarif d'eau le plus élevé.

En première approche, cette solution devrait permettre d'attribuer en moyenne une aide annuelle de l'ordre 60 € par bénéficiaire, sous réserve que l'on se limite bien aux personnes pour lesquelles la facture d'eau représente effectivement plus de 3% du revenu annuel. Elle devrait permettre également d'apporter aux FSL les sommes nécessaires à la couverture des besoins liés à l'eau. Ceci suppose que l'intégration du volet eau dans le FSL soit rendue obligatoire dans chaque département. »

POUR UNE MEILLEURE MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT[627]

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a adopté le 23 juin 2011 un second avis[628] sur le « droit à l'eau potable et à l'assainissement ». Elle rappelle que ce droit est aujourd'hui « reconnu au plan international comme un droit de l'homme mais que l'effectivité de sa mise en œuvre reste incomplète ». En France, « l'exercice de ce droit est une réalité pour la très grande majorité des personnes ». Toutefois, la CNCDH constate **«** que l'on peut encore dénombrer en France plus de deux millions de personnes pour qui le droit à l'eau potable et à l'assainissement reste insatisfait ». Aussi la Commission fait-elle plusieurs propositions pour améliorer la situation actuelle.

1. Accès à l'eau potable et à l'assainissement en zones rurales

La CNCDH porte une attention toute particulière à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour les habitants des zones rurales où la situation est moins bonne que dans les zones urbaines.

Qualité de l'eau

Elle constate que « 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 que près de 100 000 habitations isolées n'ont pas accès à un réseau de distribution ».

La distribution d'eau potable qui ne répond pas aux normes pose un problème particulier de santé publique. Pour la CNCDH, « 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 ». Ces mesures comportent la distribution de bouteilles d'eau gratuites aux personnes fragiles et le rétablissement sans délai excessif d'une distribution d'eau potable répondant aux normes en vigueur. Mais le rétablissement prend parfois beaucoup de temps.

Assainissement

L'insuffisance de certaines installations sanitaires est dénoncée. « 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 ».

Pour le CNCDH, des travaux de mise aux normes sont nécessaires mais vu leur coût, « 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 collectif ou non collectif sont aidés dans des proportions

627 Le Rapporteur pour cet avis était Jean-Pierre Cabouat, membre de la CNCDH et membre de l'Académie de l'Eau, assisté par Henri Smets, membre de l'Académie de l'Eau.

628 Son premier avis date du 20 septembre 2007 (www.cncdh.fr/Article.php3?id_Article=457). Le second du 23 juin 2011 a été publié (www.cncdh.fr/IMG/pdf/11.06.23_Avis_droit_a_l_eau.pdf).

semblables devrait être acté ». Les subventions publiques en matière d'assainissement ne devraient pas être réservées aux seules personnes bénéficiant de l'assainissement collectif.

2. Accès à des points d'eau et à des toilettes publiques

La CNCDH se penche sur le problème de l'accès effectif à des points d'eau et à des toilettes pour les personnes qui ne vivent pas ou ne sont pas dans un habitat traditionnel (sans abri, gens du voyage, etc.). 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'État 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. Pour mettre en œuvre cette proposition, il sera nécessaire de créer des points d'eau publics et des toilettes publiques dans les municipalités au-dessus d'un certain seuil de population, lorsqu'elles font défaut. Ces installations seront financées par le budget municipal.

3. Information et participation du public

L'information et la participation du public sur les questions de services d'eau et d'assainissement relèvent de dispositions incluses dans la Charte de l'Environnement (adossée à la Constitution) et dans la Convention d'Aarhus[629]. Ces textes généraux n'ont pas été mis en œuvre de la même façon dans les grandes municipalités et les plus petites.

Selon la CNCDH, « l'information et la participation des citoyens dans les décisions affectant les services d'eau et d'assainissement doivent être mieux organisés au niveau local, car, en l'état, un quart au moins des citoyens ne reçoit de façon directe aucune information concernant ces services. 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 serait souhaitable qu'une incitation soit faite en ce sens.

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 la 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.

4. Accès à l'eau des personnes démunies

Les principales difficultés concernant l'accès à l'eau affectent principalement les groupes de personnes démunies ou marginalisées. « La CNCDH insiste 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

629 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. Sa mise en œuvre a fait l'objet d'un rapport récent du Conseil d'État qui met en évidence quelques lacunes.

plein exercice des autres droits. La CNCDH se félicite des dispositions déjà prises et espère que le Parlement adoptera prochainement des mesures de solidarité[630] en faveur des personnes pour qui la facture d'eau et d'assainissement, quand elle dépasse 3% du revenu du ménage, est devenue inabordable ». La CNCDH appuie donc le choix du seuil de 3%.

5. Coupures d'eau des usagers endettés

La coupure d'eau (interruption de fourniture d'eau) en cas d'impayés a pour résultat d'empêcher l'exercice du droit à l'eau potable et à l'assainissement. Il se traduit par des conditions de vie indignes (plus de douches, ni de toilettes).

Pour la CNCDH, « les conditions dans lesquelles les personnes démunies ayant des impayés d'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 ». Cette proposition résulte du fait que des personnes dans le même état de précarité sont soumises à deux régimes différents. Seules les personnes bénéficiant ou ayant bénéficié, dans les douze derniers mois, d'une décision favorable d'attribution d'une aide du fonds de solidarité pour le logement (FSL) sont épargnées du risque de coupure. Les personnes bénéficiaires des minima sociaux et aidées par un autre organisme officiel comme, par exemple, un Centre communal d'action sociale (CCAS) peuvent être privées d'eau. L'extension du nombre de ménages démunis non soumis à des coupures est déjà partiellement mise en œuvre sur une base discrétionnaire (sur intervention du maire).

Par ailleurs, il faudrait envisager le cas des coupures d'eau dans les immeubles d'habitation à usage de résidence principale qui peuvent engendrer des situations très complexes[631]. Selon la CNCDH, « 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 ». Cette proposition devrait aussi s'appliquer aux immeubles hébergeant un collectif de personnes : internats, hôpitaux, maisons de retraite, casernes, etc. qui risquent une coupure d'eau en cas de factures impayées.

6. Accès à l'eau pour des groupes particuliers d'usagers

La France est l'un des rares pays qui aient pris une loi pour imposer le respect du droit à l'eau et à l'assainissement des gens du voyage **(**Loi Besson N°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. Décret N°2001-569**).** Cette disposition très importante pour garantir un niveau de vie décent n'est cependant pas suffisamment mise en œuvre.

---

630 Voir Appendice 4 du rapport, « La mise en œuvre du droit à l'eau potable et à l'assainissement en France ». Le rapport demandé par le gouvernement a été publié en juillet 2011 : Isabelle Monteils et Pierre Rathouis : Accès à l'eau et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables pour tous, Rapport N°007643-01 du Conseil général de l'environnement et du dévelopement durable (juillet 2011). Il propose de créer une redevance de 0.5% du prix de l'eau et de l'assainissement pour financer une aide préventive pour l'eau distribuée par les FSL aux personnes démunies dans chaque département.

631 Selon le rapport de la Fondation Abbé Pierre (2011), il y aurait 200 000 logements en copropriété avec des difficultés généralisées de paiement des charges. En outre, 480 000 locataires ont des impayés de loyer en 2006.

La CNCDH constate que l'accès à l'eau et à des toilettes sur les aires d'accueil des gens du voyage n'est pas toujours assuré. Par ailleurs, la CNCDH a mis l'accent sur l'accès à l'eau et à l'assainissement en milieu carcéral qui est parfois déficient.

7. Une meilleure tarification de l'eau

« 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 ». Si cette proposition de la CNCDH était mise en oeuvre, on constaterait qu'il existe des disparités inquiétantes dans le prix de l'eau payé par chaque personne. Si l'on consultait les citoyens sur les systèmes de tarification de l'eau à mettre en œuvre, on constaterait qu'ils sont généralement favorables à un changement de système pour accroître l'équité.

Depuis le 1er janvier 2010, les municipalités peuvent mettre en place une tarification progressive, ce qui peut avoir pour effet de pénaliser les familles nombreuses par un tarif trop rapidement progressif ou les abonnés isolés par une part fixe trop importante. Il conviendrait donc de bien encadrer ces systèmes de tarification qui contribuent à encourager une meilleure préservation de la ressource.

En matière de tarification, la CNCDH souligne « 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 »[632]. Le débat avec le public pourrait porter sur le besoin de fournir une quantité minimale d'eau à bas prix à chaque ménage et sur l'ampleur de l'augmentation de prix de l'eau applicable aux consommations élevées.

8. Action internationale

La CNCDH s'est également préoccupée de l'action de la France au plan international. Elle estime que « La tenue du 6ème 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 » [633].

La CNCDH soutient en particulier la proposition du Conseil d'État de demander à chaque État d'inscrire ce droit dans le texte interne jugé le plus approprié (Constitution, loi ordinaire…) pour en définir la portée et le contenu. Il considère utile de militer pour que l'assainissement soit défini de manière plus précise. Par ailleurs, il conviendra que la France maintienne le niveau de l'aide publique internationale en faveur de l'eau et de l'assainissement et favorise la coopération décentralisée en la matière.

◊◊◊

632 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'État auprès du Ministre d'État Jean-Louis Borloo, le 3 février 2010, p. 16.

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

Ce deuxième avis de la CNCDH sur l'accès à l'eau potable et à l'assainissement contribuera à la mise en œuvre effective du droit à l'eau potable et à l'assainissement. La question n'est plus de savoir s'il existe ou non un droit de l'homme à l'eau, mais quelles dispositions précises devraient être mises en œuvre pour que chaque personne en France bénéficie de ce droit. On notera que les dernières propositions de la CNCDH n'impliquent pas des dépenses considérables pour leur mise en œuvre mais un changement d'attitude à l'égard des consommateurs d'eau : ceux-ci ne sont plus de simples usagers d'un service public, mais sont des titulaires de droits que le service public doit satisfaire.

LE CONSEIL D'ÉTAT, LE RACCORDEMENT AUX RESEAUX ET LA TARIFICATION DE L'EAU

Frédéric Tiberghien
Conseiller d'État, France

Le Conseil d'État a consacré les considérations générales de son rapport public 2010 à *L'eau et son droit*[634]. Ce rapport détaille le cadre juridique international et national applicable à l'alimentation en eau potable et à l'assainissement[635], décrit l'organisation retenue en France pour rendre ce droit effectif et formule différentes propositions pour améliorer le droit à l'eau et à l'assainissement, que ce soit au plan national ou international[636]. Les lecteurs sont invités à se reporter à cet ouvrage s'ils souhaitent approfondir tel ou tel aspect précis de la problématique du droit à l'eau, sachant que le présent Article ne traite que des usages domestiques de l'eau et, à l'intérieur de ces usages, que du contentieux administratif relatif au raccordement aux réseaux et à la tarification.

Après avoir défini ce que recouvrent ces usages et avoir quantifié l'ampleur du contentieux administratif relatif à l'eau, le présent Article passe en revue les textes internationaux les plus fréquemment appliqués par le juge administratif et rappelle les sources nationales du droit à l'eau avant de passer en revue la jurisprudence du Conseil d'État sur les deux sujets retenus.

1. Que recouvrent les usages domestiques de l'eau ?

Les usages domestiques de l'eau sont définis à l'Article R.214-5 du Code de l'environnement, lui-même pris en application de l'Article L214-2 deuxième alinéa du même code. Il s'agit de prélèvements et de 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 assimile à un usage domestique tout prélèvement inférieur ou égal à 1 000 m^3 d'eau par an.

Les usages domestiques de l'eau, hormis son utilisation pour les productions animales et végétales – qui sont difficiles à estimer –, se décomposent de la manière suivante : 6% pour les usages extérieurs à l'habitation (arrosage du jardin et lavage de la voiture), 7% pour l'alimentation et la boisson (6% pour la préparation des aliments et 1% pour la boisson proprement dite), 22% pour le lavage (12% pour le linge et 10% pour la vaisselle), 59% pour l'hygiène corporelle (39% pour les bains et douches et 20% pour les sanitaires), 6% pour les autres usages. Si la consommation domestique par habitant a nettement reculé depuis vingt ans -elle est revenue de 200 l/jour en 1988 à 137 l/j en 2005 – il n'est pas certain que cette tendance se poursuive pour l'habitat individuel (L'eau et son droit, op. cit. p. 107).

634 Conseil d'État, *L'eau et son droit*, La Documentation française, 2010. Voir www.ladocumentation française.fr.

635 Cet article n'entend pas discuter la question de savoir si le droit à l'eau ne recouvre pas pour tout citoyen d'un pays une troisième dimension, c'est celle d'être protégé contre les risques liés aux excès/insuffisances d'eau, inondations ou sécheresse.

636 L'ouvrage du Conseil d'État comporte aussi plusieurs contributions dont l'une de Catarina de Albuquerque intitulée *Water and sanitation as human rights*, op.cit. p. 479.

Les usages domestiques de l'eau représentent 18% des prélèvements (loin derrière l'énergie mais devant l'agriculture) mais 24% de la consommation en période ordinaire (derrière l'agriculture et juste devant l'énergie).

2. Les contentieux soumis au juge

Pour être effectif, un droit de l'homme doit être « justiciable », c'est-à-dire susceptible d'être porté devant un juge pour en faire assurer le respect.

2.1. Ampleur du contentieux

L'ampleur du contentieux relatif à l'eau soumis aux juges est néanmoins difficile à quantifier, cette difficulté renvoyant à celle, plus générale, que rencontrent les États à rassembler les données nécessaires pour les exploiter dans des bases et entrepôts de données accessibles au public (op. cit. p. 156). Ce contentieux, transversal par nature, est en effet réparti entre de très nombreuses rubriques de la nomenclature juridictionnelle, aussi bien chez le juge judiciaire que chez le juge administratif (agriculture, chasse et pêche ; associations syndicales ; collectivités territoriales ; domaine public ou privé ; droits civils et individuels ; eaux ; énergie ; marchés et contrats ; nature et environnement ; police administrative ; ports ; transports ; travaux publics ; urbanisme ; voirie…) et la juridiction administrative n'est pas en mesure de chiffrer son ampleur.

Le Conseil d'État a néanmoins identifié pour sa part 397 affaires portant sur la protection de l'eau en 2006, 158 en 2007, 154 en 2008 et 150 en 2009, sachant que les chiffres correspondants sont de 67, 57, 237 et 143 pour les affaires portant sur la protection du domaine fluvial. Le contentieux relatif à l'eau représente ainsi selon les années entre 2 et 4% du contentieux soumis au Conseil d'État.

Ce contentieux porte sur des questions très diverses, avec des thématiques dominantes qui ont varié selon les époques.

Au XIX^{ème} siècle, ce sont les questions relatives aux compétences et pouvoirs des collectivités locales en la matière, au régime des travaux publics et des associations syndicales autorisées, aux rapports avec les concessionnaires ou à la fiscalité locale qui ont provoqué la jurisprudence la plus importante.

Le contentieux s'est récemment déplacé vers les questions environnementales et porte plus volontiers sur la police de l'eau ou celle des installations classées pour la protection de l'environnement, sur la compatibilité de travaux ou d'ouvrages avec les orientations des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), sur la qualité de l'eau et la responsabilité de l'État quant à son maintien[637], etc.

Le législateur ayant également renforcé dans les années 1990 les exigences en matière contractuelle dans le domaine de la délégation de la gestion de l'eau (publicité et mise en concurrence), un contentieux significatif a resurgi à ce sujet.

---

637 La pollution des nappes phréatiques par les engrais et les pesticides a par exemple donné naissance à un contentieux significatif devant les juges judiciaire (pour l'aspect pénal) et administratif. A été posée à cette occasion la question de la responsabilité de l'État (op.cit., pp. 199 et 233).

Pour les usagers domestiques, les préoccupations dominantes restent celles du raccordement aux réseaux et du montant des frais et taxes à acquitter à cet effet ou de la fixation du prix de l'eau. L'eau demeurant un service local dont le prix est soit directement fixé par la collectivité lorsqu'elle le gère en régie ou approuvé par elle lorsqu'il est délégué, la question de la tarification de ce service et de son niveau, abordable ou non, donne lieu à un contentieux qui, s'il n'est pas très volumineux, est important quant aux principes dégagés à cette occasion.

2.2. Un contentieux éclaté

Le contentieux relatif à l'eau est un contentieux éclaté entre le juge administratif et le juge judiciaire. Les services d'alimentation en eau potable et d'assainissement étant des services publics industriels et commerciaux (SPIC) quel que soit leur mode d'exploitation, public ou privé[638], le contentieux relatif à l'organisation de ces services relève de la juridiction administrative, le juge judiciaire connaissant pour sa part du contentieux contractuel entre le fournisseur et l'usager actuel ou potentiel (CE, 30 janvier 1868, Sieur Pradier, Rec. p. 125 pour l'eau potable; TC, 19 février 1990, Thomas c/Commune de Francazal, Leb t.p. 618 ; TC, 2 décembre 1991, SA de Molitg-les-Bains, Leb. p. 480 pour le branchement d'un usager au réseau d'assainissement ; TC, 6 septembre 2002, Berger, Leb. t.p. 840 ; TC, 13 décembre 2004, consorts Tiberghien c/SA des eaux du Nord, req. N°C3424 pour la contribution des propriétaires non raccordés au réseau d'assainissement; TC, 21 mars 2005, Mme Alberti-Scott c/Commune de Tournefort, Leb. p. 651), qu'il s'agisse du raccordement au réseau[639] ou du montant de la redevance à acquitter.

---

638 *L'eau et son droit*, op cit, annexe 11, *La nature juridique des différents services publics locaux*, pp. 345 et s. Pour qualifier un service de SPIC, le juge s'attache aux conditions concrètes de son organisation et de son financement : le paiement direct du service par l'usager en lien avec le volume consommé est le critère principal auquel s'attache le juge. L'alimentation en eau potable et l'assainissement sont tous deux des SPIC, le service de collecte des eaux pluviales demeurant un service public administratif.

639 La jurisprudence, à l'image de la réalité, est complexe et subtile. Elle distingue trois prestations distinctes au-delà du branchement public: le branchement particulier de l'usager, le compteur et sa pose et l'installation de conduites chez le particulier. Cette dernière relève de la responsabilité de l'usager mais un concessionnaire peut la réaliser à la demande du propriétaire sans pouvoir bénéficier d'une exclusivité qui serait contraire à la liberté du commerce et de l'industrie (CE, 12 juillet 1911, Dame Teyssier c/Ville de Haïphong, Rec. p. 833). Le compteur est un accessoire du service, dont la pose peut être confiée au concessionnaire par le cahier des charges organisant le service (CE, 20 novembre 1903, Ville de Biaritz, Rec. p. 691) ; si elle ne lui est pas confiée, elle relève de la ville qui peut également solliciter le concessionnaire pour rendre cette prestation (CE, 28 janvier 1910, Ville de Sainte-Maxime-sur-Mer, Rec. p 73) mais, là encore, l'usager peut choisir son installateur ou sa marque au nom de la liberté du commerce et de l'industrie (CE, 26 décembre 1913, Sieur Laune, Rec. p. 1300 ; 24 mars 1922, Sieur Favatier, Rec. p. 263 ; CE, 17 juin 1938, Syndicat de défense des concessionnaires d'eau de Rilly-la-Montagne, Rec. p. 546). Accessoire du service, le compteur peut être acheté en pleine propriété ou loué (CE, 6 novembre 1925, Compagnie générale des eaux, Rec. p. 858). Le branchement particulier de l'usager est enserré dans des contraintes plus fortes : lorsque le service est exploité et régie (CE, 21 mars 1952, Ville de Strasbourg, Rec. p. 178) ou concédé à titre exclusif (CE, 24 janvier 1934, Société française de distribution d'eau, Rec. p. 109 ; CE, S, 11 décembre 1942, Compagnie générale des eaux c/Dame Fighiera, Rec. p. 352), l'usager, même s'il est propriétaire de ce branchement particulier et le paie, ne peut pas choisir son prestataire pour se raccorder au réseau. Les frais de ce branchement peuvent, s'ils sont trop élevés, constituer un obstacle au raccordement et donc au droit d'accès à l'eau. Un tel obstacle se rencontre de nos jours surtout dans les grandes agglomérations des pays en développement où la population, majoritairement titulaire de faibles revenus, ne peut pas faire face à une telle dépense. Ce qui suppose de mettre en place des mécanismes d'étalement dans le temps de cette dépense ou de préfinancer le raccordement.

Le juge administratif statue surtout sur la légalité des décisions réglementaires des collectivités territoriales relatives à la tarification du service ou à son interruption (arrêtés « anti-coupure » parfois pris par les maires ou les conseils municipaux) et sur les mesures prises au titre des diverses polices administratives, telles que les autorisations, interdictions ou obligations de raccordement aux réseaux prises en application soit du règlement sanitaire départemental (CE, 28 avril 1961, Commune de Cormeilles-en-Parisis, Leb. p. 265 pour un arrêté municipal mettant en demeure un propriétaire de rétablir le branchement de son locataire qu'il avait fait couper et de remédier ainsi à l'insalubrité du logement), soit de la police de la salubrité prévue par le Code des communes (CE, 20 décembre 1963, Dame et demoiselle Morvan-Clavenna, Leb. p. 654), soit de la police de la construction et de l'urbanisme prévue aux Articles L111-3 du Code de la construction et de l'habitation et L111-6 du Code de l'urbanisme et relative à l'interdiction de raccordement définitif aux réseaux des constructions qui ne sont pas régulièrement autorisées (CE, 23 juillet 1993, époux Schafer, Leb. t.pp. 1077 et 1188 ; CAA Paris, 15 novembre 2001, Commune de Longperrier, req. N°01PA00718 et 01PA01989 ; CE, 6 septembre 2002, Commune de Marignane, req. N°243333), cette dernière police étant jugée indépendante des relations contractuelles entre le fournisseur et l'usager (CE, 26 février 2007, Commune de Plan-de-la-Tour, BJDU 2007.471, Chronique Carpentier) ainsi que de l'action pénale et de son éventuelle prescription (CE, 7 octobre 1998, L'Hermitte, Leb. T.p. 1232).

Ce partage des compétences entre les deux ordres de juridiction génère de temps à autre des questions préjudicielles du juge judiciaire au juge administratif, lorsque la solution d'un litige suppose l'appréciation de la légalité d'une décision administrative.

3. Les textes internationaux et européens applicables aux litiges devant le juge administratif

3.1. Normes applicables

Le droit à l'eau et à l'assainissement étant justiciable devant les tribunaux, ces derniers appliquent aussi bien les normes de droit national, les plus nombreuses, que de droit international. Le rapport du Conseil d'État comporte un inventaire des textes internationaux applicables en France, en distinguant entre ceux qui ont une valeur indicative, cas le plus fréquent, et ceux qui présentent une valeur normative. Il souligne que le droit international demeure essentiellement composé d'accords bilatéraux, le droit multilatéral restant d'ampleur limitée même si plusieurs projets importants sont en cours de négociation ou de ratification par les États[640]. Il retrace aussi les grandes évolutions à l'œuvre dans ce pan du droit international et souligne en particulier la prépondérance désormais prise par le droit européen et surtout communautaire sur le droit national des États-membres de l'Union européenne (op. cit., pp. 35 et s.), encore que l'Union se soit montrée très frileuse sur le droit à l'eau mais très prolixe sur le droit de l'eau (op. cit. p. 37) au point qu'elle est devenue la principale source du droit de l'eau pour ces États-membres.

640 Op. cit., annexe 2, *Le droit international de l'eau*, p. 249. On consultera également avec intérêt les contributions de Laurence Boisson de Chazournes et Mara Tignino sur *Le règlement des différends internationaux relatifs à l'eau* (op. cit., p. 489) et celle de Vanessa Richard sur *Gestion privée de l'eau : où va le droit international ?* (op. cit., p. 515).

3.2. Effet direct

Parmi les grands textes internationaux qui touchent au domaine de l'eau, trois méritent de retenir particulièrement l'attention. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) du 4 novembre 1950 est sans doute le texte le plus important et le plus déterminant pour la jurisprudence française car cette convention crée des droits directement invocables par les citoyens devant le juge national. La jurisprudence issue de la CEDH fait pour cette raison l'objet d'un développement spécifique dans le rapport public 2010 du Conseil d'État (op. cit. p. 35 et annexe 3, pp. 263 et s.). Et une décision récente du Conseil d'État, commentée plus loin (CE, Mme Bayer, 15 décembre 2010, N°323250, BJDU 2011, p. 96 conclusions Nathalie Escaut), se fonde spécifiquement sur l'Article 8 de cette Convention pour juger qu'une cour d'appel commet une erreur de droit lorsqu'elle considère que le refus par un maire de raccorder un terrain sur lequel stationnent deux caravanes appartenant à des gens du voyage ne peut pas être regardé comme une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 1966, publié tardivement par le décret N°81-77 du 29 janvier 1981 et dont les Articles 11 et 12 fondent le droit à l'eau comme droit économique et social et donc comme droit de l'homme (op. cit. p. 236), n'est en revanche pas regardé comme créant directement des droits dans le chef des particuliers : il ne crée d'obligations qu'à l'égard des États (CE, Ass., Rouquette et autres, 5 mars 1999, N°194658, AJDA.1999, pp. 420 et 462 au sujet des Articles 2, 9 et 10; CE, M Singh, 5 novembre 2003, N°241505 et CE, ministre de l'intérieur c/ M Razaul, 19 mars 2008, N°297954 au sujet de l'Article 12 relatif au droit à la santé).

La Convention relative aux droits de l'enfant du 26 janvier 1990 connaît un sort semblable : la plupart de ses Articles ont été jugés par le Conseil d'État comme créant seulement des obligations entre États sans ouvrir de droits aux intéressés (CE, 26 juin 1996, Mme Djabali, N°159423 pour l'Article 9 de la convention ; CE, Aghane, 10 juillet 1996, N°162098 pour l'Article 2-1 de la convention ; CE, Mme Al Hajj Zain et autres, 11 octobre 1996, N°168545 pour les Articles 7 et 16 de la convention. Son Article 3-1 est en revanche directement invocable par tout citoyen devant le juge (CE, Préfet du Val d'Oise c/Mme Eggley, 7 avril 2006, N°274713 ; CE, Sekpon, 9 décembre 2009, N°305031, Leb. p. 496).

4. Le droit à l'eau dans l'ordre juridique français

Si le droit à l'eau peut aisément se rattacher à des objectifs constitutionnels, il a été mis en œuvre par le législateur.

a) Les sources constitutionnelles

Le droit à l'eau n'a pas, en France, rang de principe ou d'objectif à valeur constitutionnelle mais il participe indirectement de certains objectifs ou principes constitutionnels.

- Droit créance, il peut aisément être rattaché à deux normes constitutionnelles : le droit au logement et la protection de la santé publique.

Le droit à l'eau potable est inséparable du droit au logement, progressivement affirmé par le législateur à partir des années 1980 et reconnu comme un objectif à valeur

constitutionnelle par le Conseil constitutionnel en 1995[641]. Le Conseil constitutionnel a en effet déduit des 10ème et 11ème alinéas du préambule de la Constitution de 1946 ainsi que du principe à valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité de la personne humaine que « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle* » (décision N°94-359 DC du 19 janvier 1995, Rec. p. 176, cons. 6). La même formulation a été reprise dans la décision rendue par le Conseil sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 (décision N°2009-578 DC du 18 mars 2009, cons. 12).

Ce droit peut également être rattaché à la protection de la santé publique, autre élément du bloc de constitutionnalité procédant explicitement du 11ème alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 aux termes duquel la Nation « *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* ». Le Conseil constitutionnel a conféré à la protection de la santé publique le statut d'objectif à valeur constitutionnelle (décision N°93-325 DC du 13 août 1993, Rec. p. 224, cons. 69 et 70).[642]

Accès au logement décent et protection de la santé étant de simples objectifs à valeur constitutionnelle, ils ne créent pas directement de droits subjectifs au profit des particuliers : leur mise en œuvre est subordonnée à une intervention du législateur (cf. b) ci-dessous Les sources législatives).

- Depuis l'incorporation en 2004 de la Charte de l'environnement dans le bloc de constitutionnalité[643], l'eau peut être considérée comme un des éléments d'un environnement « équilibré et respectueux de la santé ». L'Article 1er de cette charte, qui proclame le droit de chacun « *de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* », est susceptible de modifier sur plusieurs points le cadre juridique applicable au droit de l'eau.

Comme pour les objectifs de valeur constitutionnelle, qui ne produisent leurs effets au bénéfice des administrés que par l'intermédiaire des mesures prises par le législateur, les dispositions législatives de mise en œuvre de la Charte, lorsqu'elles sont intervenues, sont seules invocables par les requérants devant le juge administratif, et non, en pareille hypothèse, la Charte elle-même, « *sous réserve, s'agissant de dispositions législatives antérieures à l'entrée en vigueur de la charte de l'environnement, qu'elles ne soient pas incompatibles avec les exigences qui découlent de cette charte* » (CE, 19 juin 2006, Association eau et rivières de Bretagne, Leb. t.p. 703). Dans sa décision d'Assemblée Commune d'Annecy, du 3 octobre 2008, le Conseil d'État a également précisé que « *l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, et à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle* ». Il incombe donc au législateur de préciser les conditions d'insertion du droit à l'eau dans ce droit à « *un environnement équilibré et respectueux de la santé* ».

641 Conseil d'État, *Droit au logement, droit du logement*, rapport public 2009, pp. 25 et s. et pp. 32 et s.

642 Dans d'autres décisions, le conseil a mentionné un « *principe constitutionnel* » de protection de la santé publique procédant littéralement du 11ème alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 (décision N°90-283 DC du 08 janvier 1991, Rec. p. 11, cons. 11; décision N°90-287 DC du 16 janvier 1991, Rec. p. 24, cons. 24).

643 Du fait du renvoi opéré par le Préambule de la constitution à la Charte de l'environnement, le Conseil constitutionnel a jugé que l'ensemble des droits et devoirs définis dans cette charte avait valeur constitutionnelle (décision N°2008-564 DC du 19 juin 2008, cons. 18 et 49).

– Enfin, le droit à l'eau est mis en œuvre par des collectivités territoriales qui s'administrent librement.

Le principe de libre administration des collectivités territoriales, posé par l'Article 72 de la Constitution et précisé par les jurisprudences constitutionnelle et administrative, emporte, eu égard aux responsabilités locales en matière d'alimentation en eau potable ou d'assainissement, plusieurs conséquences sur la répartition du pouvoir normatif dans la mise en œuvre de la législation sur l'eau.

Le principe à valeur constitutionnelle de libre administration des collectivités territoriales limite l'intervention du pouvoir réglementaire dans la fixation des modalités d'organisation et de fonctionnement du service public local à caractère industriel et commercial de distribution de l'eau. À l'occasion de l'examen de la loi relative au prix de l'eau en 1984, le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé que seule la loi pouvait imposer « *une sujétion nouvelle aux collectivités locales* » (Décision N°83-166 DC sur la loi du 29 décembre 1983, au Recueil, p. 77), s'inspirant d'une ligne jurisprudentielle initiée dès 1971 par le Conseil d'État s'agissant des établissements publics locaux (Section, Sieurs *Fasquelle et autres*, 14 mai 1971, Leb. p. 360).

Ce même principe limite aussi, le cas échéant, l'intervention du législateur s'il entendait mobiliser, pour mettre en œuvre la politique publique de l'eau, les instruments dont disposent les collectivités territoriales. La loi peut en effet mettre à la charge des collectivités territoriales des obligations et des dépenses sans pour autant porter atteinte à l'Article 72 de la Constitution pourvu « *que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée* »[644]. Le Conseil constitutionnel a contrôlé à ce titre l'absence d'« entrave » à la libre administration et le respect des « compétences propres » des collectivités territoriales (Décision N°90-274 DC du 29 mai 1990, Rec. p. 61, cons. 16). La création des fonds de solidarité pour le logement – en charge notamment de l'aide aux familles éprouvant des difficultés pour payer leur facture d'eau– conduisait en effet à la création d'une nouvelle dépense obligatoire à la charge des budgets des départements.

b) Les sources législatives

La mise en œuvre des objectifs de valeur constitutionnelle dépendant de l'intervention du législateur, c'est ce dernier qui a fixé les contours du droit à l'eau et à l'assainissement dans quatre grandes branches de la législation distinctes mais convergentes relatives à la santé publique, au droit au logement, à la protection des locataires ainsi qu'à la lutte contre l'exclusion.

i) Le droit à la santé et à un environnement sain

Les dispositions relatives à la sécurité sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine sont insérées depuis la seconde partie du XIX^{ème} siècle dans des lois

644 Décision N°2000-436 DC du 7 décembre 2000, cons. 12; voir aussi la décision N°2001-447 DC du 18 juillet 2001 sur la loi relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie.

de santé publique (aujourd'hui Articles L1321-1 et suivants du Code de la santé publique[645]) et, de nos jours encore, le contrôle de la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, y compris des eaux minérales[646], incombe aux services départementaux de l'État chargés de la santé publique.

Le Code de la santé publique comporte également des dispositions relatives à l'assainissement collectif ou non collectif[647], au déversement des eaux usées autres que domestiques dans les égouts publics (Art L1331-10) en instituant une autorisation préalable de rejet à solliciter auprès de la collectivité propriétaire des ouvrages empruntés ou des dispositions qui permettent au préfet d'ordonner l'exécution immédiate des mesures prescrites par les règlements sanitaires départementaux (CE, 23 juin 2000, A*gence des foyers et résidences hôtelières privées*, Leb. p. 244).

Le droit à l'eau, reconnu par l'Article 1er de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, a été codifié à l'Article L210-1 du Code de l'environnement, aux termes duquel « *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 économiques acceptables par tous* ». Détail révélateur, ce droit tardivement reconnu l'a été par référence aux travaux du IV^{ème} Forum mondial sur l'eau de Mexico en mars 2006 plutôt qu'aux textes internationaux en vigueur (notamment au Pacte de 1966 sur les droits économiques, sociaux et culturels, cf. Section 3.2). Cette même loi a facilité la résiliation du contrat d'alimentation en eau potable en prévoyant que l'usager peut la demander à tout moment et qu'elle prend effet dans un délai qui ne peut excéder quinze jours (Article L2224-12 du Code général des collectivités territoriales).

ii) Le droit à un logement décent

Le Code de l'urbanisme régit le raccordement des constructions neuves aux trois réseaux publics de distribution d'eau potable, d'assainissement et de distribution d'électricité. L'insuffisance de leur desserte par l'un ou plusieurs de ces trois réseaux[648] peut d'ailleurs justifier un refus de permis de construire (ancien Article L421-5 et actuel Article L111-4).

---

645 L'Article L.1321-1 prévoit que « *Toute personne qui offre au public de l'eau en vue de l'alimentation humaine, à titre onéreux ou à titre gratuit et sous quelque forme que ce soit,…est tenue de s'assurer que cette eau est propre à la consommation* ».

646 Ce code contient aussi les règles applicables aux eaux de source et aux eaux minérales.

647 La distinction entre ces deux types de service résulte de l'Article L2224-8 du Code général des collectivités territoriales. Le premier consiste à collecter les eaux usées pour les acheminer vers une station d'épuration où elles seront traitées avant d'être rejetées dans la nature. Le second, qui vise l'habitat dispersé (environ 20% des habitations en France), consiste à contrôler les installations individuelles privées non raccordées à un réseau public et, facultativement, à les entretenir en vue d'assurer la salubrité publique.

648 La jurisprudence sur ce sujet est ancienne et très abondante (CE, 5 novembre 1984, Ministre de l'urbanisme c/association SOS Boulevard de Strasbourg, req. N°49964 ; CE, 28 février 1986, Mme Deydier, req. N°55071 ; CE, 7 mars 1986, M Raymond, req. N°41629 ; CE, 28 janvier 1987, M. Millot, req. N°55708 ; CE, 3 avril 1987, M. et Mme Tropel-Vermorel, req. N°63717 ; CE, 20 juillet 1988, SCI Les Cabrettes, req. N°57517 ; CE, 2 avril 1993, Mme Cazenave, req. N°95757 ; CAA Nancy, 22 décembre 1994, M. et Mme Seghi, req. N°92NC00985 ; CAA Paris, 12 novembre 1996, M. et Mme Tiret, req. N°95PA00009 ; CAA Lyon, 1er février 2000, M. Champetier de Ribes, req. N°96LY00066 ; TA Orléans, 30 mars 2010, M. Halajko, req. N°0803947). Mais si le terrain est correctement desservi par les réseaux existants et si la construction projetée se situe à proximité de ces réseaux (en substance, moins de 200 m) et suppose seulement un simple branchement particulier à ces

Si aucun texte n'oblige un particulier à se raccorder à un réseau collectif d'alimentation en eau potable ou d'assainissement[649], l'Article L2224-7-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) consacre pour tout particulier, dans les zones desservies, un droit au branchement sur le réseau de distribution d'eau potable[650]. De ce fait, l'alimentation en eau potable des usagers domestiques est prioritaire par rapport à tous les autres usages de l'eau (Art L211-1 du Code de l'environnement).

Quant au droit à l'assainissement, son fondement en droit interne est plus incertain puisque les communes ne sont pas tenues de réaliser partout un réseau d'assainissement collectif. Dans les zones où ce type d'assainissement existe, l'usager dispose d'un droit payant au raccordement en vertu de l'Article L2224-8 du CGCT et au déversement de ses effluents mais s'y trouve également soumis à une obligation de raccordement[651]. Ailleurs c'est au propriétaire qu'il appartient de procéder à l'installation d'un assainissement non collectif.

La définition du logement décent, donnée par les Article L111-4 et R111-3 du Code de la construction et de l'habitation, implique l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Il comprend, au nombre des pièces de service, une cuisine (équipée d'un évier muni d'un écoulement d'eau), une salle d'eau pour la toilette (avec une douche ou une baignoire et un lavabo) et un cabinet d'aisance intérieur au logement qui ne communique pas directement avec les cuisines et la salle de séjour. Il doit également être protégé contre les infiltrations d'eau et les remontées d'eau (Art. R111-8).

Le droit fondamental à un logement décent emporte, d'après le décret N°2002-120 du 30 janvier 2002, l'obligation pour le propriétaire d'équiper le logement de canalisations ne présentant pas de risques manifestes pour la santé des locataires, d'équipements de production d'eau chaude conformes aux normes de sécurité, d'une installation d'alimentation en eau potable assurant à l'intérieur du logement la distribution avec une pression et un débit suffisants pour l'utilisation normale de ses locataires, d'installations d'évacuation des eaux ménagères – les eaux dites grises-, d'une cuisine ou d'un coin cuisine comprenant un évier raccordé à une installation d'alimentation en eau chaude et froide et à une installation d'évacuation des eaux usées, d'une installation sanitaire intérieure comprenant un WC et un équipement pour la toilette corporelle comportant une baignoire ou une douche, alimenté en eau chaude et froide et muni d'une évacuation des eaux usées.

---

réseaux, le permis de construire ne peut naturellement pas être refusé (CE, 12 janvier 1984, Ministre de l'équipement c/M. Lamaître, req. N°86912 ; CE, 28 février 1986, Ministre de l'Équipement c/ M. Louarn, req. N°51773 ; CE, 7 octobre 1987, M. Lorenceau, req. N°65935 ; CAA Douai, 8 février 2007, Mme Lepoivre, req. N°06DA00615 ; CAA Bordeaux, 7 avril 2008, M Drouillet, req. N°05BX02167).

649 Le Code général des collectivités territoriales (Art L2224-9) impose seulement aux particuliers qui disposent d'une alimentation autonome en eau potable (source, puits…) de le déclarer en mairie.

650 Jusqu'à l'intervention de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable ne faisait pas partie des compétences obligatoires des communes (op. cit., p. 61), ce qui explique sans doute cette absence d'obligation de raccordement. Depuis lors, seule cette alimentation en fait partie, à l'exclusion des autres services que sont la production, le transport et le stockage de l'eau potable.

651 L'assainissement est une compétence obligatoire des communes depuis la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau (op. cit., p. 62). Il en résulte qu'une commune qui s'abstient de mettre en œuvre l'obligation de raccordement au réseau d'assainissement collectif résultant du Code de la santé publique ou du règlement sanitaire départemental commet une faute qui engage sa responsabilité (CAA Bordeaux, 16 avril 1992, Mme Brunet, Lebon, t.p. 811).

En résumé, le logement décent est alimenté en eau potable et raccordé à un réseau d'assainissement[652] afin de permettre à ses occupants de s'alimenter et de se laver.

Le Code de la construction et de l'habitation fixe également les règles applicables à l'équipement, facultatif ou obligatoire, de tous les logements d'un compteur individuel comme pour la fourniture de l'électricité, du gaz ou du téléphone. Les maisons individuelles et les immeubles collectifs neufs le sont systématiquement depuis le début des années 2000 et le décret N°2007-796 du 10 mai 2007, pris en application de l'Article 59 de la loi du 30 décembre 2006 (Art. L135-1 du Code de la construction et de l'habitation), a rendu obligatoire la pose de compteurs d'eau froide dans les logements neufs dont le permis de construire a été déposé à compter de novembre 2007 (Art. R135-1 du même code) et par voie de conséquence l'abonnement individuel direct au service d'alimentation en eau potable dans l'habitat collectif neuf.

D'autres textes imposent de telles normes pour d'autres formes de logement ou d'hébergement : les lois N°90-449 du 31 mai 1990 et N°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ainsi que leur décret d'application N°2001-569 du 29 juin 2001 ont rendu obligatoire la création de points d'eau dans les aires d'accueil et prévoit que chaque place de caravane est dotée d'un accès aisé aux équipements sanitaires ainsi qu'à l'alimentation en eau potable.

iii) La lutte contre les exclusions

La législation relative à la lutte contre l'exclusion a parallèlement organisé l'aide de la collectivité au profit des personnes en situation précaire afin de maintenir leur accès à l'eau et d'accroître la protection de l'occupant ou du locataire contre la coupure du branchement particulier.

L'Article 43-5 de la loi N°88-1088 du 1er décembre 1988 a prévu que « *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 préserver son accès à une fourniture d'eau ou d'énergie* », disposition aujourd'hui codifiée à l'Article L115-3 du Code de l'action sociale et des familles (op. cit. p. 81). Cet Article prévoit, en cas d'impayé de facture d'eau, le maintien de la fourniture au bénéfice de l'occupant du logement tant qu'il n'a pas été statué sur la demande d'aide et son maintien tout au long de l'année au profit des ménages démunis ayant à leur charge des enfants en bas âge ou des handicapés et bénéficiant ou ayant bénéficié au cours des douze derniers mois de l'aide d'un fonds de solidarité logement (FSL)[653].

---

652 Le droit de la sécurité sociale, qui régit le versement des aides au logement, est en harmonie avec cette exigence : un logement n'est pas considéré comme habitable et n'ouvre pas droit à l'aide personnalisée au logement (APL) si ses équipements sanitaires ne sont pas raccordés à un réseau d'évacuation des eaux usées (CE, 22 avril 1992, *Allain*, Leb., t.p. 1098).

653 L'Article 65 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu la fusion des anciens fonds Solidarité eau et énergie dans le Fonds de solidarité logement (FSL) et transféré aux départements la responsabilité de la gestion de ce fonds (Conseil d'État, *Droit au logement, droit du logement*, rapport public 2009, La Documentation française, p. 65). Le financement des FSL étant depuis lors assuré sur une base paritaire par le département et par l'État, les distributeurs d'eau ne contribuent plus à la prise en charge des factures d'eau restées impayées mais sont associés à l'élaboration des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux actions de prévention et de formation qui en découlent. Ils ont également été invités à conclure des conventions locales en vue de réduire les coupures d'eau.

5. Les grandes lignes de la jurisprudence du Conseil d'État

A la lumière du cadre juridique constitutionnel, international et national ainsi rappelé, on peut retracer les grandes lignes de la jurisprudence du Conseil d'État sur les deux thèmes spécifiques retenus.

5.1. La police du raccordement au réseau et la coupure d'eau

– Le Code de la construction et de l'habitation et le Code de l'urbanisme prévoyant respectivement aux Articles L111-3 et L111-6 une police spéciale du raccordement définitif aux quatre réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone[654], un contentieux nourri en est résulté dont on peut résumer les grandes lignes de la manière suivante.

En premier lieu, la loi distingue entre le raccordement définitif et le raccordement provisoire, qui n'est pas interdit par ces dispositions pour des constructions saisonnières ou provisoires telles que des chantiers. Le raccordement provisoire au réseau d'eau potable échappe de ce fait à la police des maires et relève directement de l'exploitant du service (CE, 12 décembre 2003, M Cancy, req. N°257794, BJDU 2004.9 conclusions François Séners ; CAA Bordeaux, 27 novembre 2008, M. X c/Commune de Saint-Romain-de-Benet, req. N°07BX02301).

En deuxième lieu, il faut distinguer entre les constructions fixes et les constructions mobiles. Sans entrer dans d'amples détails, il suffit d'indiquer que les constructions mobiles n'étaient pas *stricto sensu* couvertes par ces dispositions[655] mais que le Conseil d'État (CE, avis du 7 juillet 2004, M. et Mme Herlemann, Leb. p. 322, BJDU 2004.278, conclusions François Séners, observations Jean-Claude Bonichot) – et à sa suite le législateur (par l'ordonnance du 8 décembre 2005) – les y ont formellement soumises au même titre que les constructions fixes en raison de l'existence, avant l'entrée en vigueur de la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, d'un décret en Conseil d'État du 11 janvier 1972 qui avait institué une police spéciale de l'urbanisme et soumis à autorisation le stationnement pour plus de trois mois des caravanes en vue d'assurer le respect des règles d'utilisation des sols.

En troisième lieu, les motifs de refus de raccordement définitif au réseau peuvent tenir à l'absence d'autorisation de construire (CE, 23 juillet 1963, époux Schafer, Leb t.p. 1077 pour une construction édifiée sans permis de construire) si cette autorisation est effectivement nécessaire[656] ou à l'irrégularité du stationnement d'une habitation mobile (CE, avis du 7 juillet 2004 précité). Mais l'annulation, postérieure au raccordement, d'un permis de construire n'habilite pas un maire à ordonner à EDF l'interruption du raccordement[657]. De

654 Cette formulation de la loi excepte le raccordement au réseau d'assainissement, qui n'est pas soumis à cette police particulière.

655 CE, 12 décembre 2003, M. Cancy, précité pour le raccordement définitif ou à défaut provisoire au réseau électrique d'un terrain où stationnaient deux caravanes mobile; CE, 5 avril 2004, Commune de Pertuis, req. N°261009, AJDA 2004.1492, note Sablières pour un refus de raccordement définitif au réseau de distribution électrique d'une caravane qui avait conservé sa mobilité et dont l'implantation n'était pas soumise à obtention d'un permis de construire.

656 CE, 11 janvier 2008, M. et Mme Giorgi, req. N°301373, Leb. t.p. 965 dans une hypothèse où un permis n'était pas nécessaire, le changement d'affectation d'un local n'étant, à l'époque, pas soumis à permis de construire.

657 CAA Lyon, 18 février 1997, Ministre de l'équipement c/SCI Paese di mare, req. N°94LY00243, Leb. t.p. 1136 ; CAA Nancy, 8 août 2002, M. Broxer, req. N°97NC02392.

même, un propriétaire d'une parcelle située en zone non constructible et qui bénéficie d'un branchement particulier de cette parcelle au réseau d'eau potable depuis 1976, ne peut, sur ordre du maire à la compagnie fermière, voir son compteur fermé en 2003 au motif qu'il aurait illégalement installé une caravane sur cette parcelle, aucune circonstance exceptionnelle découlant de périls graves et imminents ne justifiant une telle mesure (CAA Bordeaux, 7 mai 2007, Commune de Vensac c/M Cesaro, req. N°04BX02033).

Les motifs légaux de refus reposant par ailleurs sur une appréciation particulière de chaque situation, une commune ne peut pas adopter une mesure générale d'interdiction portant sur tous les terrains non constructibles de la commune (CE, 27 juin 1994, Charpentier, Leb. p. 334, CJEG 1995.72, conclusions Rémy Schwartz).

En quatrième lieu, l'Article 8 de la CEDH oblige désormais le juge, lorsqu'il est saisi d'un contentieux portant sur la légalité d'un refus de raccordement d'une parcelle au réseau d'alimentation en eau potable en vue de permettre à une famille de gens du voyage d'y habiter dans leurs caravanes, de se prononcer sur la proportionnalité entre cette ingérence de l'autorité publique dans le droit au respect de la vie privée et familiale et les buts légitimes de respect des règles d'urbanisme et de sécurité ou de protection de l'environnement[658] (CE, Mme Bayer, 15 décembre 2010, N°323250, BJDU 2011, p. 96 conclusions Nathalie Escaut). Dans cette affaire, après avoir rappelé la jurisprudence de la CEDH relative aux gens du voyage et à leur droit de mener une vie privée et familiale conforme à leurs traditions, le rapporteur public proposait au Conseil d'État d'admettre que le refus du raccordement à l'un des quatre réseaux constituait une ingérence de l'autorité publique dans la vie privée et familiale et qu'il appartient au juge de contrôler la proportionnalité entre cette ingérence et le but poursuivi par ce refus.

Le Conseil d'État a entièrement suivi les conclusions de son rapporteur public et, plutôt que de statuer directement sur la requête, en a renvoyé le jugement à la Cour administrative d'appel afin que celle-ci puisse en particulier apprécier cette proportionnalité au regard des solutions alternatives proposées par la commune. Cette décision importante illustre la manière dont le droit international interfère avec le droit national et conduit à renforcer les « droits à » ainsi que l'étendue du contrôle du juge sur les décisions des autorités publiques touchant aux droits fondamentaux.

- Interdite dans certains pays, la coupure d'eau ne l'est pas en France (op. cit. p. 83) en cas d'impayé d'eau, même si elle est fortement encadrée pour ceux qui ont demandé à bénéficier ou ont bénéficié de l'aide des FSL (cf. ci-dessus). Il revient donc souvent au juge judiciaire des référés (en règle générale celui du tribunal de grande instance) d'apprécier *in concreto* si cette coupure doit entraîner le rétablissement permanent ou provisoire (en cas de trouble manifestement illicite) du service lorsque les risques pour la santé sont importants (en présence de jeunes enfants par exemple) ou pour ne pas priver les abonnés d'un élément essentiel à la vie ou des commodités des services publics essentiels à la dignité humaine.

Pour venir en aide à leurs administrés, certains maires ont pris des arrêtés de portée générale interdisant durant l'hiver (entre le 1er novembre et le 15 mars) ou toute l'année les coupures d'eau, de gaz et d'électricité ou fait voter par le conseil municipal des délibérations « anti-coupure ». Le sort juridique de ces arrêtés demeure incertain : la jurisprudence des

[658] Dans cette affaire, la parcelle était située en zone ND (non constructible), dans le périmètre d'un site classé et dans le périmètre de protection d'un monument historique.

tribunaux administratifs à leur sujet est diverse et contrastée, certains en ayant admis la légalité et d'autres non (Stéphane Baconnier, Les arrêtés municipaux anti-coupures d'eau, AJDA 2005.644 ; Jacques Moreau, Les problèmes juridiques soulevés par les arrêtés et délibérations anti-coupures, RJEP/CJEG, mars 2006). Seule la Cour administrative d'appel de Douai s'est prononcée en 2005 sur l'illégalité de ces arrêtés et l'on reste dans l'attente d'une décision du Conseil d'État clarifiant définitivement cette question.

5.2. La tarification

– De la qualification de SPIC reconnue par la jurisprudence puis par la loi aux services d'alimentation en eau potable et d'assainissement découlent deux conséquences majeures en matière de tarification.

La première est que la gestion du service doit être équilibrée par les paiements des usagers : le tarif doit être fixé à un niveau tel qu'il assure la couverture des charges du service ou l'équilibre du budget (CE, 4 juin 1975, Bocholier, Leb. p. 332 ; CE, 30 juillet 1963, Compagnie générale des eaux, Leb. t.p. 674 ; CE, 9 novembre 1988, Commune de Piseux, Leb. p. 397 pour le service d'assainissement)[659]. Le budget général de la commune ne peut donc pas subventionner le budget autonome d'un SPIC sous quelque forme que ce soit (CE, avis de la section de l'intérieur du 7 octobre 1986, N°340.609), même si ce dernier peut générer des excédents en vue de l'investissement. Mais le législateur est intervenu (Article 14 de la loi N°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation) pour atténuer la rigueur de ce principe et a autorisé le subventionnement du SPIC dans trois hypothèses assez larges (op. cit. p. 347). Les charges du service incluent le déficit lié aux impayés, les extensions de réseau nécessaires à la desserte de la population ou du territoire[660] et les intérêts des emprunts contractés à cet effet (CE, 30 juillet 2003, Compagnie générale des eaux, précité).

Le tarif ne peut en revanche inclure des charges qui n'ont aucune contrepartie directe pour l'usager ou qui sont sans rapport avec la valeur du service rendu telles que les droits d'entrée réclamés par certaines autorités concédantes (CE, 30 septembre 1996, Société stéphanoise des eaux et Ville de Saint-Etienne, Leb. p. 355) avant leur interdiction par le législateur en 1995 pour mettre fin à certains abus.

La deuxième est que ces services sont, comme tous les services publics, soumis aux trois principes d'égalité, de continuité et de mutabilité, le premier étant le plus contraignant pour la liberté tarifaire dont jouissent les collectivités territoriales.

Le principe d'égalité interdit d'établir des discriminations qui, pour l'eau potable, seraient fondées pour une même quantité consommée aux mêmes époques de l'année sur une différence entre résidents et non-résidents (CE, 28 avril 1993, Commune de Coux, Leb. p. 138) ou sur selon le lieu d'habitation (CE, 30 décembre 1998, Commune de Gluiras, req.

---

659 Cette exigence a été reprise par le droit communautaire et transposée à l'Article L210-1 du Code de l'environnement selon lequel « *Les coûts d'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes sont supportées par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales eet économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques* ».

660 L'usager actuel paie donc pour préfinancer le raccordement des usagers futurs. Mais un usager futur, qui n'est pas encore raccordé à un réseau, ne peut pas être assujetti à une redevance tarifaire (CE, 6 mai 1996, District de Montreuil-sur-Mer, req. N°161034 pour un réseau d'assainissement qui n'a pas encore été mis en service; CE, 24 mai 1991, Mme Carrère, Leb. p. 202 pour l'adduction d'eau potable).

N°169361) et, pour l'assainissement, ne soient pas fondées sur le volume d'eau consommé ou sur le degré de pollution (CE, 6 janvier 1967, Ville d'Elbeuf, Leb. p. 1 ; 17 décembre 1982, Préfet de la Charente-Maritime, Leb. p. 427).

La jurisprudence admet en revanche que les tarifs puissent être différenciés en présence de situations objectivement différentes, par exemple entre possesseurs d'une piscine privée et autres usagers (CE, 14 janvier 1991, Bachelet, Leb. p. 13), mais n'impose pas de soumettre à des tarifs différents des abonnés se trouvant dans des situations différentes (CE, 14 octobre 2009, Commune de Saint-Jean-d'Aulps, req. N°300608). Elle admet aussi que des différenciations tarifaires soient introduites pour des motifs d'intérêt général mais il appartient alors à la collectivité d'en justifier auprès du juge des tarifs.

– Les Parlementaires, dont beaucoup sont élus locaux et à ce titre responsables du service d'eau de leur collectivité, sont intervenus à de nombreuses reprises pour libéraliser le prix de l'eau dans les années 1970-1980 (op. cit. p. 405, note 235) puis encadrer le régime de tarification de l'eau et de l'assainissement à partir des années 1990, en complément des principes dégagés par la jurisprudence. Ce foisonnement des initiatives et des règles n'est pas le dernier des facteurs qui expliquent la faible connaissance et compréhension de leur facture par les usagers (op. cit. p. 78) et leur faible satisfaction en matière de transparence tarifaire.

L'Article 13 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau est venu préciser la manière dont il convenait d'appliquer la tarification volumétrique binôme (partie fixe et partie variable proportionnelle à la consommation) qui prévaut depuis le XIX^{ème} siècle (op. cit. p. 75) mais qui n'était jusque-là qu'une simple faculté (CE, 28 janvier 1983, Paraiso, Leb. t.p. 606 pour un tarif dégressif). Cet article impose désormais de facturer l'eau potable en fonction du volume réellement consommé (CE, 30 décembre 2002, Commune de Quaix-en-Chartreuse, Leb. p. 495, qui censure, pour les usagers qui font obstacle au relevé de leur compteur, une facturation, non prévue par la loi, sur la base d'un forfait déconnecté de la consommation réelle et non proportionnel au volume d'eau réellement consommé), le tarif pouvant être progressif ou dégressif en fonction des tranches de consommation (CE, 19 avril 2000, Commune de la Brosse, req. N°157920 ; CE, 25 juin 2003, Commune des Contamines-Montjoie, Leb. p. 789).

Il ouvre aussi la faculté d'ajouter à cette partie proportionnelle du tarif une partie fixe, indépendante du volume consommé, qui tient compte des charges fixes du service, des caractéristiques des branchements, des investissements à amortir et des extensions à réaliser. Cette partie fixe peut ne pas être instituée si l'eau est abondante et le nombre d'abonnés suffisamment faible (dans sa décision du 30 juin 1995, Commune de Saint-Etienne-du-Grès, Leb. p. 278, le Conseil d'État a jugé que le Gouvernement n'avait pas, compte tenu des difficultés pour mesurer le nombre d'usagers raccordés au réseau, dérogé au principe d'égalité en retenant un seuil de 1.000 habitants dans le décret d'application de la loi N°93-1347 du 28 décembre 1993). La loi du 30 décembre 2006 est venue plafonner à son tour cette partie fixe (Article L2224-12-4 I du CGCT), en renvoyant la fixation de ce plafond (40% ou 50% du coût du service selon que la commune est urbaine ou rurale, ramenés en 2010 à 30% et 40% à compter de 2012) à un arrêté interministériel. La loi du 30 décembre 2006 a enfin ajouté à celle à celle déjà introduite par la loi de 1992 trois nouvelles possibilités de dérogation à la tarification binôme[661].

[661] Une dispense exceptionnelle de toute partie proportionnelle dans les communes où la ressource est abondante et la population inférieure à 1 000 habitants ; une modulation saisonnière des tarifs dans les

Pour accroître la transparence et mieux assurer le respect du principe d'égalité, le législateur a également prévu (Article L2224-12 du Code général des collectivités territoriales) l'adoption par les conseils municipaux d'un règlement de service, remis à tous les nouveaux abonnés et aux abonnés qui le demandent, qui fixe en particulier les prestations assurées, les obligations des usagers et les règles de facturation par catégories d'usagers. Ce règlement garantit donc que des usagers localement placés dans une même situation seront traités de manière identique au plan tarifaire. Plus récemment, la loi du 30 décembre 2006 a confié à l'ONEMA la mission de rassembler les données sur l'eau, dont celles relatives au prix, et au Comité national de l'eau une appréciation sur le rapport qualité/prix de l'eau. Mais la mise en service de cette base de données est laborieuse et elle comporte encore trop peu de données pour objectiver la comparaison entre collectivités.

6. Vers de nouveaux développements jurisprudentiels ?

Même s'il peut paraître téméraire de se hasarder dans une description de ce que pourraient être les contentieux de demain, on peut à tout le moins et sans grand risque d'erreur identifier quelques-uns des thèmes qui seront, pour les usagers, au cœur des débats judiciaires dans les années à venir.

- Les questions tarifaires ne disparaîtront pas du paysage pour les trois raisons suivantes. En premier lieu, le législateur a récemment accru la liberté dont jouissent les collectivités territoriales pour tarifer l'eau potable. Elles peuvent désormais adopter tout type de tarification : avec ou sans partie fixe, progressive ou dégressive… (op. cit. p. 161). Cette liberté accrue a été accordée à une période où, face à la baisse de la consommation domestique, le modèle de la tarification volumétrique binôme ne s'avère plus soutenable à long terme et devra évoluer (op. cit. p. 159). L'exercice de cette liberté tarifaire nouvelle sous la contrainte du respect d'un principe d'égalité dont on a vu le poids mais aussi la subtilité posera sans doute question et motivera de nouvelles saisines du juge. En deuxième lieu, la Directive cadre sur l'eau de 2000 exige depuis 2010 une plus grande clarté sur l'ampleur des transferts entre les trois grandes catégories d'usagers qu'elle distingue (usagers domestiques, agricoles et industriels), sujet généralement mal documenté et mal appréhendé (op. cit. p. 164). L'application du principe communautaire du recouvrement des coûts auprès de ces trois grandes catégories d'usagers devrait générer quelques ajustements tarifaires et il serait surprenant qu'ils ne soient pas un jour ou l'autre portés devant le juge. Enfin, il subsiste un service encore embryonnaire et toujours mal organisé malgré sa création par le législateur en 1992, le service d'assainissement non collectif. Il serait étonnant que sa tarification, qui a pu donner lieu à quelques difficultés ou excès (op. cit. p. 137), ne fasse pas l'objet de débats contentieux au fur et à mesure de sa mise en place effective.

- Si la confiance des Français dans la qualité de l'eau augmente d'année en année (op. cit. p. 125), les questions relatives à la qualité de l'eau, et indirectement à la santé publique, vont probablement gagner en importance et en intensité. Même si les États membres de l'Union européenne sont désormais sous une contrainte forte, exercée par la Commission européenne, il est désormais acquis que l'objectif d'un retour au bon état des eaux ne sera pas atteint en 2015 comme prévu initialement (op. cit.

communes où l'équilibre emplois/ressources est menacé de façon saisonnière ; l'instauration d'un tarif progressif ou dégressif pour inciter les gros consommateurs à économiser l'eau et favoriser les ménages peu consommateurs.

p. 125) et qu'ils joueront sur les flexibilités ouvertes par la directive cadre pour reporter l'atteinte de l'objectif sur une durée plus longue. Par ailleurs, les autorités françaises n'ont pas encore pris l'ensemble des mesures, difficiles à adopter sur le plan politique, nécessaires pour enrayer les pollutions diffuses d'origine agricole ni celles pour prévenir les dommages nés de ce que l'on désigne sous le vocable de nouveaux polluants (micropolluants, perturbateurs endocriniens, résidus de médicaments etc., op. cit. p. 134). En sens inverse, elles ont tendance à autoriser plus largement l'utilisation des eaux pluviales par les particuliers, ce qui pourrait provoquer des mélanges entre eaux potables et non potables avec des risques non négligeables pour la santé publique au domicile des particuliers (op. cit. pp. 115 et s.) alors surtout que depuis les découvertes de Pasteur la puissance publique s'est constamment efforcée d'y éliminer toute source d'eau non potable afin de contenir la diffusion des maladies. Les usagers ne resteront certainement pas indifférents à ces trois débats et les porteront d'une manière ou d'une autre devant la justice si les autorités publiques renâclaient trop à assumer leurs responsabilités. Se posera sans doute aussi à cette occasion, avec davantage d'acuité qu'aujourd'hui, la question de l'évaluation du préjudice environnemental et des modalités appropriées de sa réparation ou de sa compensation (op. cit. p. 233), surtout si les associations agréées de défense de l'environnement faisaient une utilisation plus large de la faculté qui leur a été récemment ouverte par la loi de demander réparation des préjudices causés aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre.

- La constitutionnalisation en 2004 de la Charte de l'environnement et la législation issue du Grenelle de l'environnement ayant sensiblement renforcé les droits du public à être informé et à participer à l'élaboration de la décision environnementale, ces nouveaux droits, aujourd'hui mal appliqués (op. cit. pp. 88 et s.), donneront vraisemblablement lieu à des contentieux à la fois pour en préciser la portée et les rendre effectifs.

- La prise en compte des risques liés à l'eau ne laissera pas non plus indifférents les habitants. L'inondation survenue à la Faute-sur-Mer (Vendée) en février 2010 à l'occasion de la tempête Xynthia a brutalement mis en lumière pour l'opinion publique un phénomène, connu de longue date par les spécialistes mais mal identifié par le grand public, à savoir le faible respect par les collectivités territoriales et par les représentants de l'État de la législation sur la prévention des inondations (op. cit. pp. 182 et s.). Dans un contexte de renforcement des exigences communautaires avec l'entrée en vigueur de la directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 et de réchauffement climatique accompagné d'une remontée du niveau de la mer, il est hautement probable que les victimes des dommages chercheront à mettre systématiquement en cause la responsabilité de ces autorités.

Bref, les sources de contentieux ne vont pas disparaître de sitôt. Si l'accès à l'eau potable a été généralisé à la France entière à la fin du XX^{ème} siècle, y compris dans les campagnes, et si l'assainissement collectif suit, avec retard, une courbe de diffusion similaire, les conditions d'accès à ces deux services feront encore l'objet de nombreux débats judiciaires. C'est que la mise en œuvre effective des droits s'apprécie à l'échelle séculaire et que passer des principes à la réalité suppose de mobiliser des moyens techniques et financiers considérables dans la très longue durée. La baguette magique du sourcier faisant instantanément jaillir l'eau du sol au profit de tous les villageois n'est efficace que dans les contes et dans les songes.

DE LA RECONNAISSANCE DU DROIT A L'EAU EN FRANCE : UN DROIT JUSTICIABLE

Bernard Drobenko
Professeur des Universités, Université du Littoral Côte d'Opale, Lille-Nord, France

Introduction

L'eau est source de vie, mais aussi aujourd'hui sur terre, elle constitue une cause significative de mortalité. Voilà les paradoxes d'une situation planétaire où se conjuguent enjeux humains et enjeux environnementaux. Les propriétés intrinsèques de l'eau comme celles qui contribuent aux équilibres des écosystèmes, sont le fruit d'une évolution progressive alliant à la fois l'espace et le temps. Au-delà de ses fonctions environnementales, l'eau, nécessaire à toute forme de vie, est essentielle aux conditions de vie de tout humain qui constitue l'une des composantes de la biodiversité dépendantes de l'eau. Elle a en ce sens une fonction sociale.

Toute analyse de l'état des lieux de l'eau sur la planète fait apparaître deux aspects majeurs, caractéristiques des enjeux permettant d'établir les rapports entre les humains et leur environnement[662] :

- d'un point de vue quantitatif : près de 50 pays sont en situation de stress hydrique, c'est-à-dire qu'ils disposent de moins de 1 000 m^3 d'eau par personne et par an ; au moins 20 pays sont en situation de pénurie hydrique, c'est-à-dire avec moins de 500 m^3 d'eau par an. Dans le même temps, de nombreux pays sont soumis à une situation soit d'inondations caractérisée, soit de sècheresse croissante. La désertification progresse sur la planète, l'Europe est aussi concernée[663]. Ces phénomènes génèrent des mortalités et dommages sur le patrimoine et l'environnement, très caractérisés.

- d'un point de vue qualitatif : quelque soit le lieu de la planète[664], deux phénomènes caractérisent l'eau d'un point de vue qualitatif :
  - la dégradation des milieux par pollution liée à l'humain et ses activités ;
  - une qualité de l'eau consommée souvent dégradée ou impropre, à l'origine de nombreuses maladies.

Le changement climatique aggrave cette situation, avec des coûts pour les sociétés tout à fait significatifs[665]. Ainsi le coût total des sècheresses depuis 1976 est estimé à 100 milliards € en Europe[666]. Or la dégradation de l'eau et des milieux aquatiques, les

662 Y. Lacoste, « *L'eau dans le monde* », Larousse, 2008. UNESCO « *Water in a changing world* », 2009. PNUD, Rapport mondial sur le développement humain, 2006 « *Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau* ».

663 PNUD, Rapport mondial sur le développement humain, 2006. « *Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau* ». Rapport PNUE-OMM-GIEC, « *Le changement climatique et l'eau* », 2008. Commission européenne, *Rapport Pénurie d'eau et sécheresse*, 18 mai 2010.

664 ONU-UNESCO, World water rapport « *Water in a changing world* », 2009.

665 OMM-PNUE-GIEC, *Le changement climatique et l'eau*, document technique VI du GIEC 2008, pp. 2 et s., pp. 90 et s.

666 Commission européenne, Rapport *Pénurie d'eau et sécheresse*, 18 mai 2010.

pollutions liées à l'absence d'assainissement, la non-satisfaction des besoins fondamentaux génèrent des effets conséquents pour l'humanité. Nous sommes face à une « urgence humanitaire »[667], une réelle catastrophe caractérisée par des chiffres tout à fait significatifs. Chaque année, le manque d'eau potable ou les maladies liées à l'eau entraînent la mortalité de près de 10 512 000 humains, ce qui représente chaque jour 28 008 décès, soit chaque minute, 20 décès. L'OMS, confirmée en cela par d'autres institutions internationales, évalue à 6 100, le nombre d'enfants mourant chaque jour par manque d'eau potable[668].

Cette situation humaine et sanitaire entraîne des coûts économiques et financiers exorbitants, en effet:

- l'obligation d'aller chercher l'eau, d'y consacrer beaucoup de temps et de personnes entraînent des coûts très importants, comme la perte de 443 millions de jours de scolarité chaque année en raison des maladies liées à l'eau, mais aussi des handicaps pour la vie entière (éducation, santé) [669],

- la scolarisation d'enfants malades entraîne aussi de graves conséquences puisque « un mauvais état de santé réduit directement le potentiel cognitif et nuit indirectement à la scolarité en raison de l'absentéisme de l'enfant, de son manque d'attention et de son abandon scolaire prématuré »[670] .

- selon le PNUD et l'OMS, les pertes humaines et économiques liées à l'eau potable et à l'assainissement génèrent des coûts globaux de près de 170 milliards $. Les évaluations peuvent atteindre 2.6% du PIB des pays concernés et jusqu'à 5% du PIB dans certains pays[671].

Par ailleurs, l'état de l'environnement de la planète fait apparaître que les dégradations en cours, renforcées sous l'effet du changement climatique, conduisent à de telles mutations : plus de 192 millions de réfugiés environnementaux doivent se déplacer[672], générant autant de besoins en alimentation, logement, santé et eau. La corne de l'Afrique constitue l'un des derniers problèmes majeur, dans un contexte géopolitique particulièrement sensible.

La reconnaissance du droit à l'eau s'inscrit dans ce contexte. Elle permet de situer la capacité des sociétés humaines à déterminer des priorités, à inscrire un ensemble de valeurs et de droits fondamentaux structurants. Compte tenu des enjeux qu'il recouvre, il s'agit d'en préciser le contenu afin de lever toute ambiguïté.

En effet, depuis la Conférence de Rio en 1992, de nombreuses déclarations et textes font référence à l'accès à l'eau. Progressivement, cette terminologie sera supplantée par l'affirmation du droit à l'eau dans le cadre des droits fondamentaux tels que formulés par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme. En raison même de la catastrophe

667 Bernard Drobenko « *Le droit à l'eau : une urgence humanitaire* », Éditions Johanet, Paris 2010.

668 OMS, *Rapport sur la santé dans le monde*, 2008. Rapport OMS-UNICEF, 2010 « *Progress on sanitation and drinking water*". UNESCO, *Water in a changing world*, 2009.

669 PNUD, *Rapport mondial eau*, 2006, précité, pp. 42 et 47 et s.

670 PNUD, « *Rapport mondial sur le développement humain – Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et la crise mondiale de l'eau* » – 2006, pp. 45 et 58.

671 C'est le cas notamment de l'Afrique : *cf.* rapport PNUD, 2006, précité, p. 6. Les pertes régionales se chiffrent à 29 milliards $ pour l'Amérique latine, 34 milliards $ pour l'Asie du Sud et 66 milliards $ pour l'Asie de l'Est.

672 ONU, *Water in changing world* 2009, p. 30.

humanitaire caractérisée au moins par le constat des mortalités et maladies, le droit à l'eau va apparaître comme une préoccupation humanitaire centrale, placée sous le sceau de l'urgence.

Il s'agit dès lors de distinguer le droit à l'eau et de l'accès à l'eau. L'accès à l'eau relève du droit de l'eau, c'est-à-dire des modalités d'administration de l'eau. En effet, l'accès à l'eau concerne d'abord la capacité des pouvoirs publics, et des Etats en particulier, à disposer des moyens d'assurer l'exercice du pouvoir sur l'eau et les milieux aquatiques. Il s'agit de déterminer les conditions d'exercice de la souveraineté d'un Etat ou d'un peuple autochtone sur les ressources aquatiques, élément du territoire de référence[673]. Ainsi, l'Etat de Botswana est condamné à rétablir l'accès à l'eau aux Bushmen et à leur permettre de prélever l'eau nécessaire à leurs activités[674]. La seule convention internationale relative au droit de l'eau, non encore entrée en vigueur[675], exprime ce pouvoir d'accès à l'eau en énonçant en son Article 8-1 que « Les États du cours d'eau coopèrent sur la base de l'égalité souveraine, de l'intégrité territoriale, de l'avantage mutuel et de la bonne foi en vue de parvenir à l'utilisation optimale et à la protection adéquate du cours d'eau international ». Il n'est de continent où l'eau ne constitue pas un enjeu majeur, c'est en particulier le cas au Moyen Orient ou en Afrique.

L'accès à l'eau est aussi relatif à la capacité des pouvoirs publics à organiser la répartition des usages dans le cadre de leurs compétences, avec la détermination de priorités dans le périmètre d'un bassin ou d'un sous-bassin, par exemple. Il répond en ce sens aux exigences d'administration qualitative et quantitative.

Enfin l'accès à l'eau permet de mettre en œuvre des modalités opérationnelles d'accéder à l'eau. Il s'agit de permettre à des populations données, de pouvoir, à partir de moyens déterminés par les conditions locales et les cultures, prélever de l'eau (pompes, puits, canals, etc.). Cet accès ne préjuge pas que l'eau soit salubre et en quantité suffisante pour répondre aux besoins fondamentaux. Pour les institutions internationales, l'accès pour les personnes ne devrait pas être supérieur à un kilomètre ou 30 minutes du lieu de résidence[676].

L'accès à l'eau relève du droit de l'eau, des principes, institutions et instruments qui déterminent les modalités de gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Tandis que le droit à l'eau relève des droits fondamentaux de l'être humain. Il est déterminé par la capacité des sociétés à répondre à cette exigence essentielle, préserver ce qu'il y a de plus humain en l'humain, cet incompressible universel qu'est la vie elle-même, quels que soient le système politique, la croyance ou la non croyance, la philosophie, l'origine géographique ou la culture de tout être humain.

Le droit à l'eau permet d'assurer une garantie de survie pour tout humain, quelles que soient les circonstances de temps et de lieu.

673 J. Sohnle, « *Le droit international des ressources en eau douce : solidarité contre souveraineté* », Documentation Française, 2002.

674 Haute Cour botswanaise, Décision du 27 janvier 2011 Affaire ref. MAHL – B 000393-09.

675 Convention de New York du 21 mai 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Recueil francophone des traités et textes internationaux en droit de l'environnement. Bruylant/Aupelf-Uref – 1998, p. 629.

676 Rapport OMS, *Directives pour la qualité d'eau de boisson*, 2004, p. 102. Rapports GIEC, 2008 précité, p. 80.

Le droit à l'eau concerne :

- la capacité de toute société et/ou de tout groupe humain, de fournir à chaque être humain une quantité d'eau potable suffisante pour lui permettre de survivre. Les quantités seront variables, notamment selon le contexte géographique et culturel. Les rapports (OMS, FAO, UNICEF) énoncent des hypothèses variables. Nous retiendrons une moyenne de référence de 50 litres par personne et par jour[677], adaptable selon les hypothèses locales,

- et la capacité à assurer une gestion des eaux usées dans des conditions telles que l'intimité et l'hygiène de chaque être humain soit préservée, notamment celles des personnes les plus vulnérables (femmes, enfants, personnes âgées, handicapés).

C'est dans ce contexte et sur la base de cette distinction, que nous situerons les conditions de la reconnaissance du droit à l'eau en France (Partie A), puis les moyens de l'assurer, en traitant de son effectivité (Partie B).

Partie A – LES CONDITIONS DE RECONNAISSANCE DU DROIT A L'EAU

I. De la conformité aux exigences supra nationales…

La reconnaissance expresse du droit à l'eau s'inscrit désormais dans un contexte supra national devant servir de référence pour les Etats, le droit international et les droits régionaux constituent les déterminants fondamentaux de ce droit, désormais universel.

I.1. Le droit international

L'évolution des droits de l'Homme s'inscrit dans le cadre d'un processus progressif, complété au cours du XX^{ème} siècle, avec l'émergence des droits de solidarité[678] dont le XXI^{ème} siècle pourrait être celui de leur réalisation. Ainsi, la reconnaissance de droits universels fondamentaux en 1948[679], comme la dignité humaine et le respect de la personne humaine ont été enrichis par un ensemble de droit sociaux tels que la santé, le logement, l'alimentation ou les droits au travail. L'eau ou l'assainissement n'y sont pas expressément mentionnés, mais ils apparaissent néanmoins indissociables de leur mise en œuvre.

Plusieurs conventions sectorielles confortent, de manière plus ou moins caractérisée, la nécessité de satisfaire les besoins en eau et en assainissement. Ces affirmations s'inscrivent dans le cadre de l'obligation de respect de la dignité humaine, elles sont aussi associées à la santé et la préservation de la vie. Notons ainsi :

- la Convention sur le droit de l'enfant précise en son Article 24-2 que les Etats s'engagent à : c) Lutter contre la maladie et la malnutrition, y compris dans le cadre des soins de santé primaires, grâce notamment à l'utilisation de techniques aisément disponibles et à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable, compte tenu des dangers et des risques de pollution du milieu naturel » [680] ;

---

677 PNUD, Rapport mondial sur le développement humain, « *Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et la crise mondiale de l'eau* », 2006, p. 51.

678 P.M Dupuy, Droit international public, 10ème éd. 2010, Dalloz, Ch. dédié aux Droits de l'Homme.

679 Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948.

680 Convention relative au droit de l'enfant du 20 novembre 1989.

- la Convention sur le droit des femmes précise que les Etats prennent toute mesure permettant aux femmes : « h) De bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne le logement, l'assainissement, l'approvisionnement en électricité et en eau, les transports et les communications »[681] ;

- la Convention sur les droits des handicapés intègre cette préoccupation. En effet, pour l'Article 28 "Les États Parties reconnaissent le droit des personnes handicapées à un niveau de vie adéquat pour elles-mêmes et pour leur famille..." et qu'ils prennent des mesures pour "Assurer aux personnes handicapées l'égalité d'accès aux services d'eau salubre..."[682] ;

- les Droits au travail comportent aussi des obligations en matière d'eau potable et d'assainissement. Ainsi dans le cadre de l'OIT, a été formulée une double obligation : « De l'eau potable ou une autre boisson saine doit être mise en quantité suffisante à la disposition des travailleurs », ainsi que « Des lieux d'aisances appropriés et des installations appropriées permettant de se laver doivent être prévus en nombre suffisant et être convenablement entretenus »[683].

Les premières formulations relatives à une reconnaissance spécifique du droit à l'eau sont énoncées avec une résolution de 2000 qui recommande à la Commission des Droits de l'Homme de l'ONU d'adopter une résolution relative à la reconnaissance du droit l'eau, avec sa composante indissociable : le droit à l'assainissement[684]. Puis c'est le Conseil économique et social des Nations unies qui va engager le processus de reconnaissance spécifique du droit à l'eau et à l'assainissement avec l'adoption d'une Observation générale relative au droit à l'eau en 2002[685].

Suite à ces avancées, deux rapports vont contribuer à faire évoluer de manière significative le droit à l'eau[686]. Ces textes vont préparer une formulation plus précise. On observera dès cette période une certaine ambiguïté entre accès à l'eau et droit à l'eau. Ce sont les travaux du Conseil économique et social des Nations unies, puis la Commission des Droits de l'Homme de cette même institution qui vont être déterminants. Suite au rapport de Mme Albuquerque, les Nations unies vont adopter une Résolution de référence le 28 juillet 2010. Cette résolution constitue la première formulation expresse établissant à ce niveau le rapport entre droit de l'homme et droit à l'eau, intégrant l'assainissement. La déclaration des Nations unies du 28 juillet 2010 précise en son point 1. : « que le droit à une eau potable

681 Convention internationale sur le droit des femmes du 18 décembre 1979, Article 14.

682 Convention relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006. Entrée en vigueur le 3 mai 2008.

683 Articles 12 et 13 de la Convention concernant l'hygiène dans le commerce et les bureaux adoptée le 8 juillet 1964.

684 ONU, Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme – Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, Résolution 2000/8, renvoyant au projet de décision E/CN.4/2001/2 – E/CN.4/ Sub.2/2000/46.

685 ONU, Conseil économique et social, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 22ème session 11-29 novembre 2002. Questions de fond concernant la mise en œuvre du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; Observation générale N°15 précitée – Document E/C.12/2002/11 du 20 janvier 2003.

686 ONU, Commission des droits de l'homme, Droits économiques, sociaux et culturels, Rapport de M. El Hadji Guissé, « *Le droit à l'eau et à l'assainissement* », 11 août 2003. Rapport de l'experte indépendante Catarina de Albuquerque, réf. A/HRC/12/24, 1er juillet 2009, N°67.

salubre et propre est un droit fondamental, essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme "[687].

Deux mois plus tard, les Nations unies adoptent une deuxième Résolution énonçant que « le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement découle du droit à un niveau de vie suffisant et qu'il 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 ; »…, puis il demande aux Etats, notamment « e) D'adopter et de mettre en œuvre des cadres réglementaires efficaces pour tous les fournisseurs de services, conformément aux obligations des États 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 » et « f) De prévoir des recours utiles en cas de violation des droits de l'homme en mettant en place, au niveau approprié, des mécanismes de responsabilisation qui soient accessibles »[688].

Nonobstant les évolutions du droit universel, les droits régionaux ont aussi contribué à l'affirmation du droit à l'eau.

I.2. Le droit régional

Les évolutions du droit régional apparaissent diversifiées dans leur expression, nous prendrons quelques exemples :

- *le droit sud-américain* avec la Charte américaine des droits de l'homme. Elle fait référence à la dignité humaine (Arts. 5, 6 et 11) au respect de l'intégrité physique, psychique et morale (Art. 5)[689]. Elle a été enrichie par le protocole de San Salvador dont l'Article 7 précise que « nous assurerons à toute la population …l'accès équitable et effectif aux services de santé de base et d'approvisionnement en eau potable ; l'emploi et le logement »[690]. La Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) a mis en œuvre le respect de ces droits fondamentaux, notamment par un arrêt rendu en mars 2006, en allouant une indemnisation, et aussi par une dotation sur un fonds destiné à la fourniture d'eau potable et la création d'équipements sanitaires[691]. La CIDH développera la même solution dans une décision rendue en 2010 en rétablissant la communauté Xákmok Kásek dans ses droits et condamnant l'Etat à un dédommagement pour les pertes subies du fait même de la privation d'eau potable[692].

- *le droit européen* dans son double cadre:

  - d'une part, avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales[693]. La convention s'attache à préserver les éléments

---

687 AG des Nations unies, 64ème session, 28 juillet 2010, Résolution A/64/L.63/Rev.1. Parmi les États qui se sont abstenus : l'Australie, le Canada, l'Éthiopie, les États-Unis, le Japon, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Turquie.

688 Résolution 15/9 du Conseil des Droits de l'Homme des Nations unies en date du 30 septembre 2010.

689 Adoptée à San José, Costa Rica, le 22 novembre 1969, à la Conférence spécialisée interaméricaine sur les Droits de l'Homme.

690 Protocole de San Salvador, suivi de la Déclaration de la Santa Cruz de la SierraAdoptée lors du Sommet des Amériques sur le développement durable des 7 et 8 décembre1996.

691 Points 116, 144, 156 et s., CIDH, arrêt du 29 mars 2006, Comunidad Indígena Sawhoyamaxa *Vs.* Paraguay.

692 CIDH, 24 août 2010, Communauté *Xákmok Kásek.*

693 Signée à Rome le 4 novembre 1950.

qui constituent le fondement de la dignité humaine, en se référant à l'intégrité de la personne avec la protection du droit à la vie mais aussi le droit de ne pas être soumis à la torture, à des peines ou traitements inhumains ou dégradants[694]. De plus, d'un point de vue politique, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté une Charte des ressources en eau qui précise en son point 5 « Toute personne a le droit de disposer d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire à ses besoins essentiels »[695], tandis que l'Assemblée parlementaire un texte rappelant « que les États doivent garantir un droit à l'eau »[696].

La Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) a rendu plusieurs décisions intégrant la question de l'eau et/ou de l'assainissement pour la préservation des droits fondamentaux. Ainsi elle considère que « le surpeuplement de cellules carcérales, l'insuffisance de soins médicaux et des conditions d'hygiène et d'assainissement, associés à la durée de la détention, constituaient un traitement dégradant[697]. De même que le fait de placer un individu en détention dans des conditions telles qu'il ne dispose pas d'eau, entre autres éléments, constitue une atteinte à sa dignité[698] » ;

- d'autre part, le droit de l'Union européenne avec la Charte des droits fondamentaux précise que la dignité constitue l'une des valeurs indivisibles et universelles de l'Union européenne : elle garantit la santé, la vie privée et l'intégrité de la personne[699]. Mais l'Union européenne développe une approche très timorée au regard des éléments structurants de la politique de l'eau, tant en ce qui concerne son statut que de la reconnaissance du droit à l'eau la dernière résolution du seul Parlement ne traite que de « l'accès à l'eau », pour « une vie saine et productive »[700]. Notons cependant que l'Union européenne connaît une population en risque de pauvreté ou d'exclusion caractérisée, puisque qu'elle dépasse 23% pour les 27 pays de l'Union[701]. La pauvreté étant identifiée par un ensemble d'indicateurs de « privation matérielle » dont l'impossibilité de régler le loyer ou les factures pour les services d'utilité publique (dont l'eau et l'assainissement). A ce jour, elle n'a pas adopté de texte reconnaissant le droit à l'eau, intégrant l'assainissement.

694 Articles 2 et 3 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950.

695 La Charte européenne des ressources en eau adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 17 octobre 2001.

696 Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 1731 (2006) adoptée le 24 janvier 2006 « *Contribution de l'Europe pour l'amélioration de la gestion de l'eau* ».

697 CEDH, Affaire Melnick/Ukraine du 28 mars 2006, N°72286/01, notamment points 103 à 112 de l'arrêt.

698 CEDH, Arrêt Affaire Kadikis c. Lettonie (N°2) – (Requête N°62393/00) –Arrêt – Strasbourg – Définitif – 04/08/2006.

699 Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne proclamée le 7 décembre 2000 (publiée au JOUE le 14 décembre 2007) et intégrée au traité de Rome depuis 2004, constituant aujourd'hui, aux termes de l'Article 6 du traité de Lisbonne, l'un des piliers de l'Union européenne.

700 Le point 1 du préambule de la DCE 2000/60 précise que «l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres». Plusieurs recommandations du Parlement européen évoquent la question de la satisfaction des besoins fondamentaux dont « l'accès à l'eau » : cf. point 86 de la résolution du Parlement européen du 5 juillet 2011 sur l'accroissement de l'impact de la politique de développement de l'Union européenne (2011/2047(INI).

701 Eurostat, données mises à jour le 26 juillet 2011.

Notons que le Protocole de Londres à la Convention d'Helsinki de 1999 précise en son Article 4 que les parties prennent toutes les dispositions pour assurer[702] :

a) « Un approvisionnement adéquat en eau potable salubre et exempt de micro-organismes, de parasites ou de substances ….qui constituent un danger potentiel pour la santé de l'homme, y compris par la protection des ressources en eau utilisées pour l'approvisionnement en eau potable, par le traitement de l'eau et par la mise en place, l'amélioration et le maintien de systèmes collectifs ;

b) Un assainissement adéquat d'une qualité propre à permettre de protéger suffisamment la santé de l'homme et l'environnement grâce en particulier à la mise en place, à l'amélioration et au maintien de systèmes collectifs ».

Plusieurs autres textes régionaux font expressément référence à la dignité humaine et à la nécessité de fournir de l'eau potable et de garantir un assainissement pour assurer l'hygiène, la santé et l'intégrité de la personne. Notons en particulier, la Charte africaine des droits de l'homme[703].

La France s'inscrit donc dans ce schéma international et régional qui doit conduire à une affirmation sans ambiguïté du droit à l'eau

II. …A une affirmation étatique sans ambiguïté

Dès 2000, l'Assemblée générale des Nations unies précise que « 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 »[704]. C'est au niveau des Etats et au plan local, que le droit à l'eau prendra sa réelle dimension. A ce jour, de nombreux Etats se sont engagés dans un processus de reconnaissance. La France n'a pas expressément reconnu le droit à l'eau tel qu'exprimé tant aux plans international que régional. Cependant, plusieurs dispositions permettent de favoriser cette reconnaissance avec l'émergence de mécanismes de solidarité qui répondent en partie à des situations de pauvreté.

II.1. Les prémisses

Plusieurs État ont adopté des textes, plus ou moins caractérisés au regard de l'affirmation du droit à l'eau, mais nous devons noter quelques nuances selon les États, en effet, nous observons que :

- certains États ont intégré directement le droit à l'eau dans leur constitution (Équateur, Bolivie),

- certains États ont procédé à une reconnaissance législative du droit à l'eau (Argentine, Niger, Paraguay, Belgique/Wallonie),

- certains États mettent en œuvre des modalités d'intervention pour satisfaire les besoins de certaines populations fragilisées (Belgique, Chili, Espagne, Nicaragua, Royaume-Uni, Sénégal, Luxembourg, France, Suède etc..).

---

702 Protocole sur l'eau et la santé à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, Londres, 17 juin 1999.

703 « *Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples* », adoptée à Monrovia, le 20 juillet 1979.

704 Art. 12, a) de la Résolution adoptée en AG de l'ONU, le 15 février 2000, réf. A/RES/54/175.

– plusieurs États reconnaissent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, c'est le cas de l'Afrique du sud, de l'Algérie, du Brésil, du Luxembourg, de la France, du Pérou, du Québec, de l'Uruguay ou du Venezuela.

En considérant la situation française, elle s'inscrit dans un contexte d'accroissement de la pauvreté qui dépasse désormais 8.2 millions de personnes[705], avec des effets caractérisés sur la satisfaction des besoins fondamentaux comme l'alimentation, le logement, la santé, l'eau ou l'assainissement.

La prise en considération de ces situations, inhérente à la « République sociale »[706], conduit à l'affirmation d'un double dispositif :

– d'une part, plusieurs dispositions permettent de lutter contre l'insalubrité des immeubles et la prise en charge de la situation des populations défavorisées, notamment, au regard du droit au logement ou de l'aide alimentaire. En effet :

- un immeuble doit présenter des garanties suffisantes d'un point de vue sanitaire pour accueillir des populations, sous peine d'être qualifié d'insalubre[707]. L'absence de disponibilité technique d'eau potable et d'un équipement d'assainissement sont au nombre des éléments qui qualifient l'insalubrité[708]. Si les équipements d'eau et d'assainissement sont suffisants et que leur sécurité est assurée, l'arrêté d'insalubrité est annulé[709]. Peut être pénalement poursuivi, un propriétaire n'ayant pas fait exécuter un arrêté d'insalubrité imposant des travaux d'assainissement[710], et doit reloger les occupants[711]. La Cour de Cassation casse un arrêt de Cour d'Appel qui avait validé la coupure d'eau d'une maison non conforme au permis de construire en retenant que « les plaignants en étant privés de l'élément aussi essentiel à la vie quotidienne qu'à la poursuite de travaux de construction qu'était l'eau, ont été empêchés de s'installer physiquement sur le territoire de la commune[712] ».

- l'obligation de fournir un logement décent, comprenant l'eau potable et l'assainissement est légalement établie[713]. Toutefois, l'équipement d'un logement ne garantit pas la délivrance de l'eau elle-même qui dépend des conditions de fonctionnement d'un service public. L'absence d'équipements d'eau potable dans un logement révèle « l'existence d'un manquement imputable aux bailleurs et d'un

705 INSEE Première N°1365, Août 2011, *Les niveaux de vie en 2011*, mais aussi le Rapport de la Fondation Abbé Pierre de 2011, précité qui confirme bien la hausse de cette tendance avec les effets sur les besoins fondamentaux.

706 Art. 1° de la Constitution du 4 octobre 1958 et son préambule : le préambule à la Constitution du 27 octobre 1946.

707 Art. L1331-26 et s. CSP, L521-1 et s., CCH et Circulaire du 9 août 1978, Objet : relative à la révision du règlement sanitaire départemental, (JONC du 13 septembre 1978).

708 CE, 31 janvier 1973, Préfet de l'Oise req. N °87557.

709 CAA Bordeaux, 2 septembre 2008, Préfet du Lot et Garonne, req. N°06BX02563.

710 Cour de Cass. Crim., 11 juin 1970, N° de pourvoi 69-91589, publié au bulletin.

711 Cour de Cass. 3ème Chambre civile, 4 mars 2009, N° de pourvoi 07-20578 publié au bulletin.

712 Cour de cassation, chambre criminelle du 14 septembre 2004, N° de pourvoi 04-80290, publié au bulletin.

713 Art. L111-4 CCH, décret N°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'Article 187 de la Loi N°2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JO du 31 janvier 2002.

préjudice de jouissance subi par les locataires », justifiant un dédommagement[714]. De même est cassé l'arrêt de la Cour d'Appel qui ne prend pas en considération le rapport d'expertise qui rapporte « une température anormalement basse » du logement, « un système électrique hors norme » et encore « une absence d'eau chaude dans la salle d'eau »[715], ce qui caractérise l'indécence du logement. Est confirmée l'annulation d'un jugement de relaxe d'un chef d'entreprise agricole qui a logé ses salariés dans des conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine car les « chambres de 12 m² étaient occupées par quatre salariés, que certains lits n'étaient pas équipés de matelas, que l'installation électrique était défectueuse, que l'eau, parfois impropre à la consommation, devait être tirée d'un puits situé à une cinquantaine de mètres et qu'il n'existait que six installations sanitaires, dont certaines en mauvais état, pour 100 personnes »[716].

- la prise en charge des populations signalées en difficulté. En effet, un fonds de solidarité logement actionné par les services sociaux sur saisine des gestionnaires de services publics (dont l'eau et l'assainissement) concernés par des impayés[717],

- la lutte contre l'exclusion qui conduit d'abord à permettre un service restreint en cas de non-paiement de facture et à interdire les coupures de services publics (eau et autres) du 1er novembre au 15 mars. Il en résulte une aide de la collectivité au titre du logement ou de l'aide alimentaire[718].

– d'autre part, une reconnaissance de l'accès à l'eau, en 2006, avec la formule suivante : « 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 »[719]. Outre l'exigence économique préalable, cette approche ne permet aucunement de garantir la satisfaction des besoins fondamentaux de chacun. De plus, cette approche ignore le volet « assainissement » du droit à l'eau.

  Nous devons observer que, nonobstant les deux résolutions des Nations unies de juillet et septembre 2010, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme dans un avis rendu le 23 juin 2011 souligne bien qu'en France, le droit à l'eau et à l'assainissement ne sont pas satisfaits pour plus de 2 millions de personnes. Elle recommande, in fine, que la France soutienne le droit à l'eau en reprenant de manière caractérisée la terminologie de « l'accès à l'eau potable et à l'assainissement »[720], en s'appuyant ici sur les rappels récurrents et les préconisations

714 CA d'Aix-en-Provence du 30 avril 2010, N°2010/ 216, rôle N°08/08380, par référence notamment à l'Article 1719 du code civil et du Décret 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent. Voir aussi CA de Limoges chambre civile, 22 juin 2011 N° de RG 10/00596.

715 Cour de cassation, 3ème Chambre civ., 15 juin 2010, N° de pourvoi 09-15465. Non publié au bulletin.

716 Cour de cassation, Chambre Crim., 16 février 2010 N° de pourvoi 09-84012.

717 Article L.115-3 du Code de l'action sociale et des familles. L'Article L2224-12-3-1 CGCT issu de la loi 2011-156 du 7 février 2011, relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, par un prélèvement opéré sur les redevances eau ou assainissement.

718 Par référence à l'Art. L115-3 du CCH, au décret 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif au logement décent, et au décret 2011-679 du 16 juin 2011 relatif à l'aide alimentaire.

719 Art. 210-1 c. env., modification intervenue avec la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

720 CNCDH, Assemblée plénière du 23 juin 2011. Avis sur la mise en œuvre du droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement.

du Conseil d'Etat qui s'attache à cette terminologie[721]. D'un point de vue conceptuel, la référence à « l'accès à l'eau potable et à l'assainissement » génère une ambiguïté en raison des modalités de réalisation qu'il sous-tend (cf. introduction) ; ce d'autant que cette formulation est souvent assortie de conditions qui en réduisent la portée, comme c'est le cas avec la loi de 2006 (précitée). Afin de dépasser ces limitations, il paraît nécessaire de référer, comme c'est le cas désormais aux plans international, régional et des Etats qui l'ont adopté, au « droit à l'eau potable et à l'assainissement » qui constitue le terme de référence.

Nonobstant ces évolutions qui déterminent indirectement la mise à disposition d'un logement équipé et salubre, le droit à l'eau, intégrant l'assainissement ne fait pas l'objet d'une reconnaissance expresse. Plusieurs propositions ont été présentées par des parlementaires. Notons en particulier une proposition fondée sur la reconnaissance d'un droit justifié par la notion « d'accès à l'eau » avec l'instauration d'un dispositif de solidarité[722], et une proposition instaurant une solidarité nationale, voire régionale[723]. Ces initiatives n'ont pas abouti.

Les garanties quant à la délivrance de quantités d'eau potable répondant aux besoins fondamentaux et d'un équipement relatif aux eaux usées garantissant l'intimité et la dignité ne sont donc pas assurées. Les coupures d'eau, pour impayés par exemple, ne sont pas exclues et génèrent aussi un contentieux[724], même si les acteurs du domaine de l'eau ont signé une Charte solidarité eau. Il s'agit d'un engagement partenarial, sans portée normative ni contrôle quant à sa mise en œuvre, ni sanctions en cas de manquements[725].

Si ces règles et procédures peuvent contribuer à satisfaire les services en eau potable et en assainissement, elles ne préjugent pas d'éventuelles coupures par les fournisseurs d'eau en cas de non-paiement des factures, même si la saisine des services sociaux peut en limiter l'intervention. De manière récurrente, les tribunaux administratifs sanctionnent les décisions de municipalités qui interdisent les coupures d'eau (et d'autres réseaux essentiels à la vie), qu'ils soient saisis par les gestionnaires des services concernés ou par l'Etat[726].

Il résulte de ces éléments que la France, comme d'autres Etats, doit adopter un acte fondateur reconnaissant expressément le droit à l'eau dans sa double expression, la fourniture d'eau potable et un équipement d'assainissement.

721 Études et documents du Conseil d'État. Rapport 2010 « *L'eau et son droit* », pp. 8, 41 et s., 113.

722 Sénat, proposition de loi N°109 visant à mettre en œuvre le droit à l'eau, enregistrée le 24 novembre 2009.

723 Assemblée Nationale, Proposition de loi N°2973 visant à créer l'allocation de solidarité pour l'eau, enregistrée le 18 novembre 2010.

724 En l'espèce, elles sont établies, mais l'usager n'a pas saisi la juridiction compétente pour rétablir le service : CAA de Lyon, 13 avril 2000, Ville de Vienne req. N°98LY01295, CAA de Bordeaux, 14 septembre 2004, Commune de St Dizier Leyrenne, req. N°03BX00244.

725 La « *Charte solidarité eau* » signée le 6 novembre 1996 par l'État, l'Association des maires de France, le syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement et la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies.

726 CAA de Paris, 12 février 2008, Sté EDF req. N°07PA02710. Cour Administrative d'Appel de Versailles, 25 octobre 2007, Commune de Bobigny, req. N°06VE00008. CAA de Nancy, 11 juin 2009, Préfet du Doubs, req. N°08NC00599. CAA de Douai, 29 décembre 2010, Commune de Liévin, req. N°09DA01633.

II.2. La nécessité d'un acte fondateur

Nonobstant ces approches limitées voire réductrices, le contexte universel et régional, résultant d'évolutions politiques, caractérise une reconnaissance formelle du droit à l'eau.

La situation humanitaire de la France exige de prendre en considération les conditions de vie des populations pauvres[727] qui subissent notamment les manquements en termes d'eau potable et d'assainissement.

Cette reconnaissance expresse est désormais justifiée par un double fondement. Mentionnons d'abord la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, mais aussi les conventions internationales que la France a ratifiées (protection des femmes, des enfants, des prisonniers, des handicapés, des personnes au travail) ainsi que les résolutions de l'ONU de 2010 relatives au droit à l'eau. Mais il s'agit aussi de s'appuyer sur les précisions apportées par les droits régionaux, tout en se référant aux textes fondamentaux du droit interne. En effet, plusieurs dispositions du droit interne justifient un tel acte :

- l'Article 1er de la Constitution de 1958 énonce que « La France est une République …démocratique et sociale » ;

- le Préambule de la Constitution de 1946, qui énonce que « 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 travailleurs, la protection de la santé ». Tout être humain …a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence » ;

- la Charte de l'Environnement de 2005 qui énonce que « chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé », dont il appartient au législateur de déterminer les conditions de mise en œuvre[728].

Dès lors, il paraît nécessaire de clarifier les atermoiements et d'adopter un texte reconnaissant le droit à l'eau et à l'assainissement énonçant une définition partagée et dénuée d'ambiguïté.

En nous référant aux résolutions et décisions des institutions internationales, nous retiendrons une définition intégrant la gratuité de l'eau pour les 50 premiers litres, afin de répondre aux besoins fondamentaux, notamment pour assurer la satisfaction de la soif, de l'alimentation et de l'hygiène mais aussi un équipement sanitaire pour les eaux usées.

> *Dès lors, le droit à l'eau peut être définit comme « le droit pour chaque être humain de disposer gratuitement de 50 litres d'eau salubre pour satisfaire ses besoins fondamentaux ainsi que celui de pouvoir bénéficier d'une installation sanitaire, dans tous les domaines de la vie, garantissant*

727 Selon le rapport de la Fondation Abbé Pierre de 2011 « *L'état du mal logement en France* »p. 15 : 8 millions de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté ; p. 105 : 3.6 millions de personnes sont dans une situation aigue de mal logement ; p. 119 : 2.7 millions de personnes vivent dans des logements inconfortables, de mauvaise qualité ou surpeuplés. Les rapports des organismes d'aide (Secours Populaire, Secours Catholiques, Restos du Cœur) signalent une augmentation de 20 à 25% des demandes d'aides. Cf. aussi ACF « *Eau assainissement Hygiène pour les populations à risques* – 2006 –Ed. Hermann.

728 CE, 19 juin 2006, Association eau et rivières de Bretagne, Leb. t. p. 703.

l'intimité et la dignité de la personne, tout en permettant le traitement des eaux usées domestiques ».

Au-delà de la reconnaissance par chaque Etat, la France pourrait intégrer un article au code de la santé publique, par l'intervention d'un acte législatif dont nous proposons les éléments caractéristiques (cf. Appendice à ce rapport avec une formulation précise[729]).

Au-delà de cet énoncé, c'est la mise en œuvre de ce droit qui apparaît essentielle, elle doit permettre de révéler un élément majeur de l'espèce humaine : une solidarité effective aux niveaux universel, régional, de chaque Etat et de chaque groupe social humain.

Partie B – L'EFFECTIVITE DU DROIT A L'EAU

La réalisation du droit à l'eau doit être située, en France comme dans les autres Etats, dans le cadre de la gestion de l'eau. En effet, nous avons constaté combien les questions quantitatives et qualitatives généraient des effets significatifs sur la capacité des autorités compétentes à mettre à disposition l'eau nécessaire à la satisfaction des besoins fondamentaux et à la mise en œuvre d'un service d'assainissement répondant aux exigences de la dignité humaine. En ce sens, le droit de l'eau détermine les conditions permettant de satisfaire aux exigences du droit à l'eau. Mais l'effectivité de ce droit est aussi subordonnée aux moyens engagés et à la capacité des personnes concernées à agir pour obtenir la réalisation même de ce droit.

I. Les exigences au regard du droit de l'eau

En considérant le droit de l'eau, deux éléments déterminent de manière significative la mise en œuvre du droit à l'eau. En effet, la capacité des sociétés à administrer l'eau est déterminante. Ici, la gestion intégrée est au centre des préoccupations. Mais l'effectivité de ce droit est aussi conditionnée par les modalités de gestion des services publics d'eau potable et d'assainissement.

I.1. En termes de gestion intégrée

La gestion intégrée de l'eau, par bassin ou sous-bassin, est définie comme contribuant à « la gestion et à l'aménagement durables et adaptés des ressources en eau, en prenant en compte les divers intérêts sociaux, économiques et environnementaux »[730]. Elle impose donc la prise en considération du volet social de l'eau avec le droit à l'eau qui résulte notamment de la mise en œuvre des services publics correspondants.

Or, en l'état des pratiques développées à ce jour, la gestion de l'eau, même intégrée, repose sur la dissociation entre la gestion des milieux et celle des services publics. En pratique, les deux cycles, le grand cycle : celui des écosystèmes est dissocié du petit cycle : celui des services.

729 Pour un argumentaire plus avancé, voir B. Drobenko : « *Le droit à l'eau : une urgence humanitaire* », Johanet, 2011.

730 RIOB - *Manuel de gestion intégrée de l'eau par bassin* – Ed. Elanders, Suède, 2009, p .9.

En conséquence, les exigences de ces gestions « dissociatives », dans le cadre du petit cycle de l'eau, impliquent que le consommateur supporte l'essentiel des coûts inhérents à ses contraintes, de fonctionnement, d'investissement mais aussi les effets des externalités constitués notamment par les dépollutions et ce, d'autant plus qu'est rarement appliqué le principe pollueur-payeur. La dégradation continue des eaux de surface ou souterraines entraîne des coûts croissants de retraitement des eaux supportés par le seul consommateur final. De même que pour les eaux usées, les ménages supportent l'essentiel de la charge de leur dépollution, les rejets des acteurs économiques n'étant que très partiellement séparés de la gestion des eaux usées domestiques.

Dans le même temps, la gestion quantitative de l'eau exige de fixer des priorités quant aux usages et de déterminer les conditions de cet usage, elle est confortée par l'approche qualitative.

La réalisation pertinente du droit à l'eau impose une gestion intégrée effective et une application du principe pollueur-payeur. Dès lors que les externalités seront réduites tant pour la potabilisation de l'eau que pour le traitement des eaux usées, les coûts des services seront réduits, d'où un prix réduit pour le consommateur. En application de cette démarche intégrée, le prix de l'eau devrait diminuer dans les années à venir.

Pour ce faire, il paraît nécessaire :

- de contribuer à renforcer les exigences en matière de gestion de l'eau en assurant la promotion d'un cadre juridique pertinent avec une convention internationale en matière d'eaux douces. Notons que la convention de New-York, signée en 1997, n'est toujours pas entrée en vigueur faute de ratifications suffisantes, mais elle est sectorielle[731] ;

- de s'appuyer sur un statut de bien public mondial de l'eau, hors commerce, afin de limiter la tendance à la « marchandisation de l'eau », de confirmer ainsi sa patrimonialisation commune. En effet, l'eau bénéficie à l'ensemble de la société, elle constitue un élément relevant de la rivalité. Elle ne peut être soustraite à un seul acteur de la consommation, au risque de le condamner, enfin elle concerne de manière globale ou individualisée tous les pays et les acteurs sur la planète, ce qui caractérise ainsi un réel critère universel. L'ensemble de ces éléments répond à la définition d'un bien public mondial placé hors commerce[732].

- de développer une gestion intégrée et par bassin, en appliquant les principes fondamentaux : prévention, précaution, pollueur-payeur et de participation et en développant une approche globale comprenant les services publics de l'eau.

Dès lors que ces exigences préalables seront remplies, alors il sera plus aisé d'engager le processus de solidarité pour satisfaire les besoins fondamentaux.

731 Convention de New York du 21 mai 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Recueil francophone des traités et textes internationaux en droit de l'environnement, Bruylant/Aupelf-Uref – 1998, p. 629.

732 Cf. notamment : Inge Paul Office of development studies, UNDP Global publics foods a keys to achieving the millennium development goals, Paris, 2005.

I.2. En termes de services publics

Quel que soit le pays sur la planète, la satisfaction des besoins fondamentaux se heurte à un obstacle affiché, celui du coût pour mettre en œuvre les services et celui du prix pour répondre aux exigences de rentabilité des mêmes services. Chaque service de l'eau étant pris isolément mais devant être équilibré, le consommateur en supporte toutes les charges, et parmi les divers consommateurs, les ménages en supportent l'essentiel, ce qui est le cas en France[733].

De plus, les mécanismes de solidarité instaurés jusqu'à présent renforcent la logique implacable de ce petit cycle en établissant une solidarité entre consommateurs tant aux niveaux national qu'international[734], sans que la question de la « durabilité » d'un tel système ne soit posée. Qu'en sera-t-il en effet, lorsque tous les acteurs concernés s'engageront sur cette voie, avec autant d'allers et retours en avion pour en assurer la gestion dans le village ou la ville partenaire au Sud.

Ainsi, à aucun moment n'est posée la question fondamentale de l'établissement d'une solidarité de la société, permettant de faire supporter les charges communes par une contribution qui « doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés »[735].

Il s'agit bien de dépasser la solidarité apparente du petit cycle de l'eau.

Une réalisation pertinente du droit à l'eau doit permettre :

- de garantir la gratuité pour chacun des premiers 50 litres d'eau potable consommés et la mise à disposition d'une installation assurant l'intimité, l'hygiène et la récupération des eaux usées ;

- d'instaurer une tarification progressive, afin d'assurer un prix de l'eau proportionnel aux quantités consommées. Une tarification très progressive aurait ainsi l'avantage de constituer un levier pour assurer une gestion quantitative préventive de l'eau potable en incitant à l'économie de l'eau ;

- de dissocier la tarification de la gestion, en supprimant le surcoût des abonnements et en assurant au consommateur la possibilité de disposer d'une approche transparente et opérationnelle de la gestion financière et comptable des services publics ;

---

733 Commissariat général du plan, Rapport au gouvernement, *Évaluation du dispositif des Agences de l'eau*. La documentation française, 1997, p. 133, cf. les discussions parlementaires lors du vote de la loi N°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (JO N°303 du 31 décembre 2006, p. 20285). Débats au Sénat lors de la discussion du projet de loi sur l'eau en avril 2005, la perspective évoquée par les parlementaires et le gouvernement était de porter à 2% la participation du secteur agricole.

734 Art. L2224-12-3-1 CGCT précité pour le fonds solidarité logement, mais aussi L1115-1-1 CGCT pour la coopération internationale des Communes et leurs groupements qui peuvent y consacrer 1% des ressources des services d'eau ; et L213-9-2-1, c. Env. permettant aux Agences de l'eau de consacrer à ces mêmes fins jusqu'à 1% de leurs ressources.

735 Article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789, préambule de la Constitution française de 1958.

– de mettre en œuvre des dispositifs permettant de satisfaire aux besoins en tenant compte du territoire, du contexte géographique et de la culture des populations. La technologie la plus avancée ne peut constituer une réponse pour satisfaire à tous les besoins. Il s'agit de rechercher les solutions les plus adaptées tant pour les zones urbaines que rurales, aussi bien au regard de l'eau potable que de l'assainissement[736].

En se référant à la gestion d'un bien public et en s'appuyant sur les exigences inhérentes aux services publics de l'eau, des principes adaptés de gestion doivent être promus, notamment sans recherche caractérisée de bénéfices. Ces services publics devraient relever de la responsabilité des autorités publiques. En juin 2011, par référendum, les Italiens ont voté de manière significative contre la privatisation des services de l'eau[737].

Ces caractéristiques sont aussi à situer au regard des eaux de commerce. En effet, nous constatons aussi que les eaux emballées font l'objet d'une exploitation industrielle à des conditions spécifiques de protection et de distribution, le consommateur étant alors garanti de la qualité affichée. Cependant ici la logique marchande et la recherche de bénéfices l'emportent. Le consommateur doit aussi payer très cher cette eau de commerce. En effet, le prix de l'eau en bouteille ou autre emballage varie de 3 000 à 6 000 €/m^3[738]. Or, souvent l'impossibilité de disposer d'eau potable conduit le consommateur à n'avoir d'autre choix que d'acheter de telles eaux. L'intégration de ces eaux « de commerce » au service public de l'eau potable pourrait aussi contribuer à satisfaire les besoins fondamentaux.

II. Les conditions de réalisation du droit à l'eau

L'intérêt d'un droit est certes de pouvoir être formalisé, reconnu par une société, fut-elle internationale. Mais ce qui paraît essentiel, notamment au regard de ses destinataires et bénéficiaires, est de pouvoir déterminer les modalités opérationnelles de son effectivité. Pour ce faire, deux conditions paraissent devoir être réunies, l'une est relative à son caractère justiciable, l'autre aux modalités matérielles de sa mise en œuvre, indissociables d'une solidarité effective.

II.1. Un droit justiciable

S'appuyant sur une gouvernance associant les acteurs concernés, l'Etat doit garantir l'effectivité de l'action publique, notamment au regard de la réalisation des droits fondamentaux. La garantie d'un droit doit permettre d'identifier des règles, des procédures et des modalités opérationnelles d'intervention permettant à tout être humain placé en situation

736 Association toilettes du monde : www.toilettesdumonde.org, Association Humanitaire : www.humalitaire.org. etc., ou Dale Whittington et Bjorn Lomborg, *Histoire d'eau*, 21 mai 2008, site Project Syndicate. Ainsi que les actions des institutions (UNICEF, FAO, UNESCO) et des multiples ONG intervenant dans le secteur (pour la France : France Libertés, Green Cross France, ACME France, Programme solidarité eau, la croix Rouge, Action contre la Faim, etc.). Notons que la Charte de Montréal sur l'eau potable et l'assainissement a été adoptée le 20 juin 1990 par plus de 100 représentants d'ONG de 29 pays différents.

737 Le Monde, 15 juin 2010, « plus de 50% d'électeurs Italiens ont voté à une majorité supérieure à 94%, rejetant aussi le nucléaire et les immunités accordées aux ministres ».

738 Rapport de Earth Policy Institut, USA, 2004, Charles Mathon, « *L'eau en bouteille au Québec, 2005* », Avis du Conseil économique et social, 2009, « *Les usages domestiques de l'eau* », p. 17. « *Bilan de relevés sur des lieux publics en divers pays en Europe (France, Espagne, Grande-Bretagne, Belgique, Allemagne, Italie, Roumanie notamment)* », Jacques Neyrinck, « *Les scandales de l'eau en bouteille* », Éditions Favre, Collection Dossiers et témoignages, 2009.

de vulnérabilité du fait de l'absence de satisfaction de besoins fondamentaux, de pouvoir bénéficier, sans aucune discrimination, de la même protection que tout autre humain.

Dès lors, il peut y avoir de droit à l'eau effectif à deux conditions liminaires :

– d'une part, une reconnaissance effective par les organisations régionales et les Etats. Sur la base des résolutions des Nations unies, chaque Etat, comme les organisations régionales (Mercosur, Conseil de l'Europe, Union Africaine etc.) devront reconnaître expressément le droit à l'eau, intégrant l'assainissement, comme un droit de l'homme. Cette reconnaissance repose sur un acte politique, c'est-à-dire une volonté clairement affirmée, celle qui est recommandée par la résolution de septembre 2010 qui demande aux Etats notamment :

« e) d'adopter et de mettre en œuvre des cadres réglementaires efficaces pour tous les fournisseurs de services, conformément aux obligations des États 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 » et,

« f) De prévoir des recours utiles en cas de violation des droits de l'homme en mettant en place, au niveau approprié, des mécanismes de responsabilisation qui soient accessibles » ;

– d'autre part, un droit opposable. L'effectivité de la règle de droit repose sur la capacité des pouvoirs publics à la faire respecter. Pour ce faire, la reconnaissance formelle du droit doit être assortie de garanties procédurales et d'une capacité à être justiciable. Il s'agit en effet de permettre à toute personne de pouvoir d'abord saisir une autorité administrative pour qu'elle mette en œuvre les moyens de satisfaire ce droit. Mais aussi, en cas de non satisfaction dans des délais très brefs, de saisir un tribunal local ou national, mais aussi régional et international, y compris par la voie répressive afin de condamner les autorités défaillantes. Ici, en application de la Convention d'Aarhus, le requérant doit bénéficier « d'une procédure rapide qui soit gratuite ou peu onéreuse »[739]. Une possibilité de délégation de l'action à des associations d'aides aux personnes en difficulté devrait être instaurée. L'exécution des décisions de justice, sous le sceau de l'urgence, est à ce titre déterminante, ce qui implique que les services de justice disposent des moyens d'intervention. Les aléas relatifs à la mise en œuvre du droit au logement, garanti par la Loi 2007-290 du 5 mars 2007, révèlent bien les enjeux de l'effectivité d'un droit, au-delà de sa reconnaissance[740]. Cependant, cette dernière constitue bien un préalable incontournable.

Ainsi mis en œuvre, le droit à l'eau permet bien de répondre à l'urgence d'une situation humanitaire, à la fois locale et planétaire.

739 Art. 9-1 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement signée à Aarhus le 25 juin 1998 (cf. Décret N°2002-1187 du 12 septembre 2002 - J.O N° 221 du 21 septembre 2002.

740 Rapport annuel Fondation Abbé Pierre, 2011, *L'état du mal logement en France*, pp. 117 et s. mais aussi *Droit au logement, droit du logement*, Rapport annuel du Conseil d'État - Considérations générales, Documentation française, 2009 – Voir Dalloz actualité, 8 avr. 2009, obs. Biget.

II.2. Une solidarité effective

Cette solidarité repose sur le principe que les charges nécessaires pour répondre aux exigences du droit à l'eau seront déterminées par une égale répartition des contributions nécessaires entre les membres de la société.

L'objectif est de passer d'une solidarité d'apparence, le petit cycle de l'eau, à une solidarité effective, c'est-à-dire celle qui prend en considération la capacité contributive de tous les membres d'une société.

Il apparaît ainsi que l'instauration de fonds de solidarité, tant aux plans international, régional qu'étatique, dédiés à la question de l'eau potable et de l'assainissement, constitue l'une des solutions « durable », permettant de générer ainsi de nouvelles solidarités.

Ces fonds peuvent être alimentés par diverses dotations provenant de ressources financières diversifiées :

- un ensemble de prélèvements, entre autres : une taxe sur chaque litre d'eau de commerce, un pourcentage des bénéfices des sociétés d'eau, une taxe sur toute transaction financière intervenant directement ou indirectement en matière d'eau et d'assainissement, un pourcentage sur les bénéfices des sociétés spécialisées dans le secteur industriels de l'eau et de l'assainissement, permettrait de couvrir l'essentiel des coûts[741] ou encore une imposition établissant une solidarité entre populations plus riches et moins riches ;

- la réaffectation de financements pouvant provenir de la lutte contre la corruption peut permettre de récupérer dans certains Etats jusqu'à un tiers du prix facturé au consommateur[742], de la récupération d'une infime part des dépenses militaires qui représentent jusqu'à 1 500 milliards $ par an[743]. Un seul dixième permettrait de couvrir tous les besoins en eau, assainissement, alimentation et logement sur la planète ;

- une taxe en application effective du principe pollueur-payeur.

Ce faisant, l'alimentation des fonds de solidarité révèle le caractère tout à fait marginal des efforts demandés. La gestion de ces fonds (internationaux, régionaux ou locaux) doit s'exercer dans le cadre d'un processus participatif et transparent, avec les populations concernées, notamment tous les usagers, les femmes et les populations autochtones. Sous l'égide d'institutions internationales (FAO, PNUE, OMS, UNICEF), ce dispositif public favoriserait une approche durable de la mise en œuvre du droit à l'eau. En France, la transparence financière des services de l'eau associée à une gestion participative d'un fonds de gestion contribuerait à clarifier la mise en œuvre effective du droit à l'eau.

---

741 Jacques Neirynck, *Les scandales de l'eau en bouteilles*, Éditions Favre, Collection Dossiers et témoignages, Lausanne, 2009 - Barlow, Maude & Clarke, Tony, *L'or bleu*, 2002, Éditions Boreal, faisant aussi référence au Magazine Fortune qui a établit les profits réalisés dans le domaine de l'eau. Il apparaît que les fourchettes varient entre 800 et 1 000 milliards $.

742 Cf. les rapports et publications consacrés à la corruption, notamment dans le domaine de l'eau : Fonds monétaire International, Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption 2008 dans le secteur de l'eau*. Banque Mondiale, CCFD, l'ouvrage de Raymond Baker Capitalim's Achilles Hee.

743 Institut international de recherche pour la paix de Stockholm, Rapport publié en juin 2010.

D'un point de vue pratique, les pouvoirs publics, tant aux niveaux international que local disposent de la capacité d'intervention. La crise financière a révélé la capacité politique des Chefs d'Etat et de gouvernement à mobiliser en peu de temps plusieurs milliards de dollars, afin de couvrir les inconséquences d'un système financier qu'ils ont contribué à laisser prospérer sans de réels contrôles[744].

La réalisation du droit à l'eau repose sur la volonté politique, chaque dollar investi dans le domaine de l'eau génère de substantiels avantages, à la fois en termes de santé, d'éducation, mais aussi d'un point de vue économique[745].

CONCLUSIONS

Les conditions d'une telle évolution sont déterminées par les pouvoirs publics, tant aux plans international que local. Mais c'est aussi l'ensemble de la société qui est concernée. L'eau constitue un élément de la vie qui exige le développement d'une réelle culture, associant les éléments environnementaux et sociaux. Dès lors, en application des trois piliers de la Convention d'Aarhus[746], il y a nécessité d'une information plus développée et précise et il y a urgence à mettre en œuvre des procédures participatives intégrant tous les groupes de la société. Et il paraît enfin impératif de garantir à tout humain la possibilité d'un recours effectif, y compris au niveau international, pour bénéficier de ce minimum qui garantit, pour chaque être humain, cet élément indispensable à la vie : l'eau.

Si les coûts de mise en œuvre du droit à l'eau sont souvent évoqués, peu de considérations sont avancées au regard de la portée de sa réalisation. Nous pouvons mentionner, entre autres, les avantages suivants en termes :

- économiques : outre l'arrêt des externalisations et des pertes économiques directes (maladies, mortalités, journées de travail, de scolarité), il apparaît que chaque dollar investi dans la satisfaction des besoins fondamentaux en eau potable et en assainissement permet de rapporter huit dollars[747] ;

- environnementaux : une gestion intégrée de l'eau et des milieux aquatiques tant en amont (eau destinée à être potabilisée) qu'en aval (traitement des eaux usées), favorise la qualité de l'état des eaux et des milieux naturels, et assure aussi la pérennité de la biodiversité ;

744 Dès 2008, si les pertes s'élèvent au moins à 2 5000 milliards $, les responsables politiques ont mobilisé en quelques mois près de 5 000 milliards $. (Cf. Diverses publications internationales, régionales ou nationales : ex. Le Monde, 26-27 octobre 2008, pour les seuls USA, Europe et Japon, en avril 2009 : le FMI estime le coût de la crise à 5 054 milliards $. En 2011, l'Union européenne a pu mobiliser en quelques mois plusieurs centaines de milliards EUR (cf. entre autres, Le Monde des 26 juillet, 4 août 2011).

745 UNESCO, *Water in a changing world 2009*, p. 88 qui mentionne "Every $ 1 invested in improved water supply and sanitation yields gains of $ 4-$ 12, depending" on the type of intervention.

746 Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998. Cf. RJE numéro spécial 1999, séminaire du CRIDEAU relatif aux divers apports de la Convention (CEDH, droit communautaire et droit français).

747 PNUD, 2006 précité, p. 75.

- sociaux : au-delà de la baisse de mortalité et des maladies, la réalisation du droit à l'eau garantit la santé des populations, leur hygiène, notamment des femmes et des filles, favorise l'éducation, et en particulier la scolarisation, et enfin elle constitue un vecteur d'émergence d'une culture de l'eau. Il s'agit aussi d'assurer pour chaque être humain un développement physique et psychique favorisant son épanouissement.

Ces considérations ne constituent plus des éléments de référence pour les pays dits « en développement », elles intéressent tous les Etats. Face à ces enjeux, à quelques mois du Sixième Forum mondial de l'eau à Marseille, *la reconnaissance formelle du droit à l'eau comme droit fondamental, y compris par la France, constitue bien une urgence humanitaire.*

Oui, l'eau est source de vie, alors que l'humanité, toute l'humanité mette ses forces, ses moyens, son intelligence à pérenniser ses conditions de vie pour survivre.

Dans une écosphère en mutation, du fait de l'humain lui-même, avec des enjeux économiques, sociaux et environnementaux majeurs, mais aussi sources de conflits, cette capacité à répondre à l'urgence humanitaire et environnementale constitue aussi un gage de paix.

Appendice

LA RECONNAISSANCE DU DROIT A L'EAU EN FRANCE

Considérant (liste non exhaustive) :

- *l'Article 1° de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948,*
- *l'Article 21 de la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951,*
- *les Articles 12 et 13 de la Convention concernant l'hygiène dans le commerce et les bureaux adoptée le 8 juillet 1964,*
- *l'Article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966,*
- *l'Article 14 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979,*
- *l'Article 27-3 de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989,*
- *l'Article 4 du Protocole de Londres sur l'eau et la santé du 17 juin 1999 à la Convention d'Helsinki du 17 mars 1992,*
- *la Résolution de l'Assemblée générale 54/175 du 17 décembre 1999 sur le droit au développement,*
- *la Résolution 58/217 du 23 décembre 2003 proclamant la Décennie internationale d'action sur le thème « L'eau, source de vie » (2005-2015),*
- *l'Observation générale du Conseil économique et social de l'ONU du 19 novembre 2002 relative au droit à l'eau,*
- *l'Article 28 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006,*
- *la Résolution A/64/L.63 de l'Assemblée générale des Nations unies du 28 juillet 2010 relative au droit fondamental à l'eau et à l'assainissement,*
- *la Résolution 15/9 du Conseil des Droits de l'Homme des Nations unies en date du 30 septembre 2010,*
- *les Articles 2, 3, 8 et 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme du 4 novembre 1950, ainsi que les divers protocoles,*
- *les Articles 1, 2, 3, 4, 23, 24, 33, 34, 35, 36 de la Charte Européenne des Droits fondamentaux de l'Union européenne,*
- *les dispositions du bloc de constitutionnalité français notamment :*

- *les Articles 6 et 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789,*

- *le préambule du 27 octobre 1946 à la Constitution de 1958, notamment les garanties relatives aux droits fondamentaux,*

- *l'Article 1°de la Charte de l'environnement du 2 mars 2005,*

- *l'Article 1 de la Constitution du 4 octobre 1958.*

Préambule : la France reconnaît que le droit à l'eau est un droit de l'homme comprenant la mise à disposition d'eau potable et d'un équipement d'assainissement.

Il en résulte qu'est inséré au code de la santé publique :

Article L 1311 du Code de la Santé publique

L'Etat garantit à toute personne le droit de disposer gratuitement de cinquante litres d'eau potable par jour. L'État garantit à toute personne le droit de disposer d'un équipement assurant son intimité et son hygiène et permettant la récupération des eaux usées. Ce droit s'exerce par un recours amiable, puis le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat*.

* *Il sera créé un fonds national de solidarité pour financer la mise en œuvre du droit à l'eau (abondé par un ensemble de prélèvements dans le domaine de l'eau ou transferts).*

THE HUMAN RIGHTS TO WATER AND SANITATION IN IRELAND

Yvonne Scannell[748]
Professor at Trinity College, Dublin, Ireland

This Paper is divided into three parts: Part A outlines Ireland's policy framework for the supply of water and waste-water services, together with the current investment policies in relation thereto. Part B explores the extent of the right to water and sanitation in Ireland. Part C discusses the way in which an Irish citizen may seek to enforce these rights before our national Courts.

Part A – REGULATORY FRAMEWORK FOR THE PROVISION OF WATER AND WASTE WATER

In Ireland, most (81.6%) drinking water originates from surface water (i.e. rivers and lakes) and the remainder originates from groundwater (10.3%) and springs (8%).[749] Ireland's water supply network consists of both public and "private" water supply schemes. There are approximately 952 public water supply schemes, run by water services authorities,[750]which provide water for approximately 85% of the population. According to the latest *Water Services Investment Programme,*[751] water services authorities currently treat over 1.6 billion litres of water daily.[752] The remaining 12% of the population rely on four different types of "private" water supply schemes, which tend to be slightly more reliant on groundwater or spring water.[753] They are: "public" group water schemes,[754] "private" group water schemes,[755]small private supplies[756] and exempted supplies.[757] It is estimated that, on average, an Irish citizen uses between 150-160 litres of water a day.

On 17 February 2011, the Environmental Protection Agency (the "EPA") published a new report entitled *Drinking Water Quality Report*: *The Provision and Quality of Drinking Water in Ireland, 2008–2009*[758]. The report assessed the safety and security of drinking water

---

748 The author is most grateful to Danielle Conaghan, Solicitor, Arthur Cox, for the enormous assistance which she provided in preparing this paper.

749 EPA Report, *The Provision and Quality of Drinking Water in Ireland* 2007–2008.

750 The functions of sanitary authorities in respect of water services were transferred to water services authorities under s. 39 of the Water Services Act 2007.

751 *Water Services Investment Programme*, 2010–2012, at p. 9.

752 In the Dublin Water Supply region, approximately 540 million litres of water per day is collected from rivers and is treated at four main treatment plants in the region (This region includes parts of Wicklow and Kildare).

753 EPA Report: *The Provision and Quality of Drinking Water in Ireland* 2007–2008 at p. 6.

754 These are schemes where the water is provided by the water services authority but the responsibility for distribution of the water rests with the group scheme. These schemes tend to be supplied off larger public water supplies.

755 These are schemes where the owners of the scheme (usually representatives of the local community) source and distribute their own water.

756 This is a large group of different types of supply comprising industrial water supplies (such as those used in the brewing industry) to boreholes serving commercial premises (e.g. pubs, hotels etc.) and public buildings (e.g. schools, nursing homes).

757 These are supplies serving less than 50 persons and not supplying water as part of a public or commercial activity. The majority of these supplies are private wells serving individual houses. These supplies serve approximately 10% of the population.

758 The report is available at http://www.epa.ie/downloads/pubs/water/drinking/name,30629,en.html.

supplies based on the results of local authority monitoring carried out in 2008 and 2009 and enforcement by the EPA during that period. It confirms that progress made on increasing the quality of public and private water supplies since the EPA prepared a remedial action list (RAL) of public water supplies in 2008, has been considerable. At the end of September 2010, 269 public water supplies[759] remained on the RAL while 142 (42%) of the water supplies originally listed on the RAL have been removed because the necessary remedial actions have been completed. Unfortunately, the report also confirmed that the water quality in a significant proportion of group water schemes[760]continues to be inferior to that in public water supplies. The results for 2009 shows that 17% (down from 24.9% in 2008) of all privately-sourced schemes monitored were contaminated with E. coli at least once during 2009 whereas E. coli was detected in only 2.9% of public water supplies on at least one occasion during 2009. In terms of the enforcement of failure to ensure the security of the relevant public water supply, the EPA issued 44 legally binding Directions to 16 local authorities in 2008 and 28 legally binding Directions to 9 local authorities in 2009 requiring them to take specific remediation actions. The EPA has also published a new report entitled *Water Quality in Ireland 2007 – 2008, Key Indicators of the Aquatic Environment*[761] on 24 February 2011 which outlines the investments required in order for Ireland to meet its targets under the Water Framework Directive by 2015.

1. Public v. private supply

The last Government was concerned when the principal piece of legislation relating to water and waste water services in Ireland – the Water Services Act 2007[762] – was being debated that the Act could lead to the privatization of water services, an expression which includes water and waste water services.[763] To protect against this, a "triple-lock" of provisions – Sections 27, 31 and 40 – were inserted into the Water Services Act 2007. These sections provide that: (i) the Minister may only transfer any of his or her own functions or the water services authorities' functions to a private operator if he or she is satisfied that the "democratic accountability for the function concerned will be ensured"[764]; (ii) that water services authorities cannot contract with private operators where this would involve, or potentially involve, the transfer of assets or infrastructure of the water services authorities to that private operator[765] and, lastly, (iii) that where water services authorities contract out their services to private operators, they will continue to be responsible for the compliance of those services.[766] In contrast to the position in relation to water services provision, the waste sector has in recent years witnessed the sale of several local authorities' waste collection services to private operators, due to the projected losses the local authorities would suffer by continuing with the provision of waste collection services.[767]

---

759 These public water supplies collectively supply water to a population of 1,162,112 persons. EPA Report: *The Provision and Quality of Drinking Water in Ireland* 2007 – 2008, p. vi.

760 These are water supplies cooperatively sourced and operated by small groups of people who have not got easy access to public water supply schemes.

761 The report constitutes a review of 1,700 rivers, 222 lakes, 89 estuarine and coastal water bodies and 211 groundwater-monitoring stations.

762 Hereafter the "Water Services Act 2007."

763 Water Services Act, s. 2.

764 Water Services Act 2007, s. 27.

765 Water Services Act 2007, s. 31(12).

766 Water Services Act 2007, s. 40(7).

767 In August 2010, Cork County Council (Cork being the largest county in Ireland) sold its waste collection business after it conducted a Waste Management review in 2009, which estimated € 1.6M

2. Financing of water and waste water services

The Department of the Environment, Community and Local Government (the "Department") develops and implements Government policy in relation to water services. It is responsible for ensuring that the necessary funding is made available to finance the Water Service Investment Programme 2010 – 2012[768] ("Water Services Programme") and it monitors physical and financial progress on schemes. The high-level goal of the Government's Water Service Programme is to ensure that '*the timing and scale of water services investment facilitates economic and other development, compliance with statutory requirements for drinking water and waste water treatment and the achievement of environmental sustainability objectives'*.[769] According to the last Government's *National Recovery Plan*[770] the Exchequer provided €508m to fund capital investment in water services in 2010. The new Government[771] in its Programme for Government[772] has stated that it will create a new State company which will take over the water investment maintenance programmes of the 34 existing local authorities and supervise and accelerate the planned investments needed to upgrade the State's inefficient and leaking water network.[773]An unacceptable amount of unaccounted-for water is being lost through leakage in the public water supply system in Ireland. Research carried out by the Dublin local authorities estimates that the average customer-side leakage is 65 litres per property, per day and the authorities are of the view that, in some locations, this could be significantly higher. This problem is going to be largely tackled by the introduction of water metering which is being planned for 2012.

3. Water metering

At the time of writing, it is expected that the roll out of a metering programme to every household will start in early 2012. Engineers are confident that the introduction of household meters should help to ensure that leaks are identified and fixed.[774] The Minister for the Environment has recently written an Opinion piece in the Irish Times,[775] stating that "*domestic water metering programme will facilitate the introduction of a fair charging model and will also help us to conserve what is an increasingly expensive resource. Ireland has a fragmented, inefficient and outdated water supply system. Providing water and waste water services costs over €1 billion a year. Our current model of water provision, where unlimited quantities of an expensive product are provided at no charge, is simply not sustainable.*"[776]

---

budget shortfall for 2010. As part of the private operator's contract, it is obliged to continue the waiver scheme for a one-year period.

768 This report is available at www.environ.ie/en/Environment/Water/PublicationsDocuments/FileDownLoad, 22735, en.pdf. A separate Rural Water Investment Programme is in place for smaller schemes, which is administered by the water services authorities. It is comprised of a number of measures, including grants and subsidies, to address deficiencies in group water schemes, small public water and sewerage schemes and private supplies where no alternative group or public supply is available.

769 *Water Services Investment Programme, 2010-2012*, at p. 5.

770 *National Recovery Plan 2011-2014*, at p. 78.

771 A coalition Government of Fine Gael and Labour took office in March 2011.

772 See www.taoiseach.gov.ie/eng/Publications/Publications_2011/Programme_for_Government_2011.pdf.

773 The establishment of the new State Water Utility Company is a term of the Memorandum of Agreement, which Ireland signed with the EU and IMF in December 2011.

774 Kevin J. Murray, Chartered Civil & Structural Engineer: *'Are Water Charges & Water Metering the Answer to Ireland's Water Infrastructure Challenges?'* (Presented to the Annual Conference of Engineers Ireland in Cork, 23 April 2010).

775 Ireland's national broadsheet newspaper.

776 Minister Phil Hogan '*Metering is part of prudent plan that will hold water*', *The Irish Times*, Monday, June 6, 2011.

4. Water charges

Water charges were in place for domestic households in Ireland up until 1997.[777]At present, citizens are in the privileged but unsustainable position that provides them with water free of charge for domestic purposes. However, the Government, under pressure to comply with EU norms, has recently indicated that domestic water charges are to be introduced as a matter of priority. The cost for the provision of water services to the domestic sector in 2008 was reported to be €590 million.[778] Despite the substantial cost of provision, the re-introduction of water charges was not recommended until a report from the Commission on Taxation was published in September 2009.[779] (In fact, water charges for domestic users had been strongly and consistently resisted by the previous Government since their abolition in 1997.[780]) On foot of that report and under pressure from the EU Commission, the last Government announced in Budget 2010 that water metering and charges for homes were to be introduced. Unsurprisingly, given the economic difficulty which Ireland is currently facing, the new Government has indicated that it will be progressing metering with a view to implementing water charges by 2012. Every household will receive an allowance of water, for which they will not be charged. If these allowances are exceeded, charges will be levied for the excess over the allowance. Although the Government has, to date, been indecisive as regards how it will levy the charges, the Minister for the Environment has most recently stated that he favours pay-per-use charges.[781]This is a sensible decision, which respects the "polluter-pays" principle[782] and should provide citizens with a much-needed incentive to reduce their water usage.

Non-domestic customers

Water services authorities are obliged under the Water Services Act 2007, to levy a charge from all users for water, other than water supplied for "domestic purposes".[783]

This policy provides for full cost recovery without profit, with charges for non-domestic customers being calculated by means of actual metered consumption.[784] In most cases this charge is for water supply and sewage collection and disposal (i.e. on the basis of the "water in/water out" principle). Where the installation of a meter is impracticable, water

---

777 For a discussion on the adverse effects of the abolition of domestic water charges, see Scott, '*Abolition of domestic water charges in Ireland*' which was presented as part of a joint initiative on Economic Incentives and Water Resources Management implemented by the World Bank's Agriculture and Rural Development, Environment, and Water Supply and Sanitation Departments and the International Food Policy Research Institute - http://siteresources.worldbank.org/INTWRD/903845-1112344347411/20424161/31203 ARDenote WRMEIScott.pdf.

778 *National Recovery Plan 2011-2014*, at p.78.

779 Recommendation 11.14 of the *Commission on Taxation Report, 2009.*

780 See Blennerhassett, '*Water Water Everywhere – Regulation now nicely Bottled'*, 2008 14(4) IPELJ 155 for a discussion on the extent to which the Government protected against the introduction of water charges for domestic users by the introduction of Section 105 of the Water Services Act 2007. This section provides for an absolute prohibition on water charges for domestic users.

781 Michael O'Regan, '*Minister rules out flat-rate charges for water'*, *The Irish Times*, Friday, June 17, 2011.

782 It is also in accordance with Article 9 of the EU Water Framework Directive.

783 Water Services Act 2007, s. 105(1).

784 Part 5 of the Water Services Act 2007 contains provisions relating to metering of non-domestic water supplies and waste water discharges.

services authorities can issue bills based on a fixed charge. Schools are not exempt from charges because they do not fall within the definition of "domestic"[785].

Waiver scheme

A waiver scheme is provided for non-domestic customers under Section 105(4) of the Water Services Act 2007. If a water services authority is satisfied that it is "*appropriate to so do on grounds of personal hardship or quality of water supplied"*, it may waive a charge. When charges for domestic customers are introduced, it is anticipated that a water waiver scheme will be introduced for poorer households for a certain amount of water used by them in excess of their allocated free allowance, by analogy with the waiver available in respect of publicly-provided waste collection services. Local authorities providing waste collection services also operate a waiver scheme.[786] Under the waste waiver scheme, local authorities set eligibility thresholds that are broadly based on rates of social welfare payments so that those who are heavily dependent on social welfare are not required to pay waste charges.[787] The Water Services Act 2007 has made provision for such a financial assistance scheme[788] which may be introduced by the Minister by way of regulation specifying *inter alia* the amounts of assistance and the eligibility criteria for such assistance.

Part B1 – CONSTITUTIONAL RIGHT TO WATER AND SANITATION?

Ireland is a party to, and has ratified, the International Convention on Economic, Social and Political Rights. However, as described below, the State has not explicitly recognized a constitutional right to water and sanitation.

1. The Irish Constitution

The Constitution of Ireland does not contain a specific right to either water or sanitation. However, the constitutional rights to bodily integrity and dignity, respectively, could be interpreted in light of the Preamble (and the directive principles of social policy), as encompassing a right to water and sanitation given that access to both is essential to sustain human health and life. The concept of human dignity is recognized in the Preamble to the

785 At Bill Stage, (then) Minister for the Environment Dick Roche confirmed that the composite definition of "domestic" was based on Section 7(11) of the Local Government (Sanitary Services) Act 1962 and Section 12 of the Local Government (Financial Provisions) Acts.

786 The High Court held that a local authority had acted anti-competitively, and abused its dominant position in seeking to vary its own Waste Management Plan in order to re-introduce a market structure whereby there was competition-in-the-market (i.e. one in which the local authority maintained control of the market and provided the services itself or put the waste services out to tender), as opposed to for-the-market (i.e. one in which local authorities and private operators openly compete). One of the local authorities' main arguments against competition for-the-market was that private waste operators would not operate a waiver system and would "cherry-pick" the more commercial routes, leaving poorer households without a service or where there was a service, poorer households would be unable to afford waste services. The High Court, however, accepted the private waste operators' claim and quashed the local authorities' variation to its Waste Management Plan insofar as it sought to re-introduce a monopoly into the waste market. (See *Nurendale t/a Panda Waste v. Dublin City Council* [2009] IEHC 588 and *Greenstar Limited v. Dublin City Council*, [2009] IEHC 589) These decisions are currently under appeal.

787 For example, an individual receiving an old age pension and who is living alone is entitled to avail of the scheme, In addition, any person over the age of 75 and who is living alone, or living with someone over the age of 65, is entitled to avail of the scheme regardless of their income.

788 Water Services Act 2007, s. 17.

Constitution, which has the assurance of "the *dignity* and freedom of the individual"[789] as its objective, in seeking to promote the common good. In the case of *Buckley v. Attorney* General[790] O'Byrne J. stated, in respect of the Preamble's aims that *"These most laudable objects seem to us to inform the various Articles of the Constitution, and we are of the opinion that, so far as possible, the Constitution should be so construed as to give them life and reality.*"

Each Irish citizen enjoys specific fundamental rights in relation to family,[791] education,[792] private property[793] and religion[794] under the Constitution. "Personal" fundamental rights are also given special protection by Article 40.3.2, which provides that: *"The State shall, in particular, by its laws protect as best it may from unjust attack and, in the case of injustice done, vindicate the life, person, good name and property rights of every citizen."* In the mid-sixties, the High Court expanded the scope of these personal rights when it held in *Ryan* v. *Attorney General*[795] that all the personal rights of the citizen were not mentioned in Article 40.3.2 and that one of the unspecified personal rights that the citizen enjoys is the right to `bodily integrity'. Mr. Justice Kenny defined this right to mean that:

> *"no mutilation of the body or of any of its members may be carried out by any citizen under authority of law except for the good of the whole body, and that no process which is or may, as a matter of probability, be dangerous or harmful to the life or health of citizens or of any of them may be imposed (in the sense of being made compulsory) by an Act of the Oireachtas".*[796]

The *Ryan* case involved a challenge to the constitutionality of a statute, which the plaintiff alleged, obliged an individual to use public water supplies to which fluoride had been added. The plaintiff argued that fluoride was hazardous to human health and that adding it to the public water supply interfered with her Constitutional rights to bodily integrity and to educate her children. The Court did not accept her arguments. However, had it been convinced that fluoride was hazardous to human health; it would have declared the provisions of the statute requiring the addition of fluoride to public water supplies to be unconstitutional as a violation of the right to bodily integrity. The prohibition on infringements of the right to bodily integrity was extended to the Executive in later cases and it is now regarded as a prohibition on any State or state authority (which would include a water services authority providing water and waste-water services) imposing a process or supplying a service which is dangerous to the life or health of any person.[797]

In the nineties, the Supreme Court also held that the right to dignity is a further unspecified right guaranteed under Article 40.3.2. The Court's recognition of this right compliments the constitutional objective of the assurance of the dignity of the individual contained in the Preamble. The Supreme Court *In re Ward of Court (N°2)*[798] how to deal with a person who had been in a persistent vegetative state for many years. Justice Denham

---

789 Emphasis added.
790 [1950] IR 67.
791 Article 41 of the Constitution.
792 Article 42 of the Constitution.
793 Article 43 of the Constitution.
794 Article 44 of the Constitution.
795 *Ryan* v. *Attorney General* [1965] I.R. 294.
796 *Ryan* v. *Attorney General* [1965] I.R. 294 at 345. Emphasis added.
797 *The State (C) v. Frawley* [1976] IR 365 *and the State (Richardson) v. Governor of Mountjoy Prison* [1980] ILRM 82.
798 [1996] 2 IR 79.

considered that a range of factors had to be taken into account by the court in determining where the best interests of that person lay. These included the person's 'constitutional right to ... "(e) Dignity in life. (f) Dignity in death".[799] She stated that: "*An unspecified right under the Constitution to (sic) all persons as human persons is dignity - to be treated with dignity*." Both Denham J. and O'Flaherty J. appeared to consider that a right to dignity could be impaired by external factors. Unfortunately, however, apart from *In re Ward of Court (N°2)* there has been little judicial analysis to date of the right to dignity.

Article 45 of the Constitution contains "Directive Principles of Social Policy". It is stated that these principles "shall not be cognizable by any Court under any of the provisions of this Constitution". Therefore, none of these principles can provide an individual with a cause of action. However, notwithstanding the explicit prohibition, the Courts have nevertheless taken account of these principles in certain circumstances.[800] The two principles which are most relevant to the right to water and sanitation are Article 45(4)(1) and (2), which respectively provide that: "*The State shall endeavor to ensure that the strength and health of workers, men and women, and the tender age of children shall not be abused...*" and that "*The State pledges itself to safeguard with especial care the economic interests of the weaker sections of the community and, where necessary, to contribute to the support of the infirm, the widow, the orphan, and the aged.*" [801]The form of financial assistance for those unable to pay water charges contemplated in the Water Services Act 2007 in respect of water services (as described below) is consistent with these social policy directives.

Part B2 – STATUTORY RIGHT TO WATER SANITATION

1. Regulation of water and waste water services

As stated above, in Ireland, the Water Services Act 2007 is the principal piece of legislation governing the delivery of water supply, waste water collection and waste water treatment services. It sets out a comprehensive framework in respect of functions, standards and obligations in respect of water and waste water. These functions and obligations are spread across a number of different regulatory agencies, including the Environmental Protection Agency (EPA), the water services authorities[802] and the Minister for the Environment, Community and Local Government (the "Minister"). The Minister has a general duty to facilitate the provision of safe and efficient water services and waste water infrastructure under the Water Services Act 2007. He also has overall responsibility for the supervision and monitoring of the performance by water services authorities of their functions. This is subject to the EPA's primary role in respect of the: (a) monitoring of the compliance with prescribed water quality standards for human consumption and; (b) enforcement of compliance with these standards.

---

799 *Ibid.*, at 167.

800 *Murtagh Properties Ltd v. Cleary* [1972] I.R. 330; *Landers v. Attorney General* (1973) 109 I.L.T.R. 1; *Attorney General v. Paperlink Ltd* [1984] I.L.R.M. 373.

801 Emphasis added.

802 The 34 local authorities are designated as "water services authorities" under the Water Services Act 2007 and they are responsible for the management and strategic planning of water services within their functional areas.

2. Water services provision

Under the Water Services Act 2007, the water services authorities are obliged to take "necessary measures" to ensure that water intended for human consumption in their respective functional areas meets prescribed requirements relating to water quality.[803] Under the Drinking Water Regulations 2007,[804] water suppliers must also ensure that the water is "wholesome and clean".[805] This is a generic standard which is implemented by obligations to comply with EC Directive 98/83/EC on water quality. Where a water services authority considers that a supply of water intended for human consumption constitutes a potential danger to human health, it is obliged[806] to prohibit, or restrict, the water supply concerned.[807] It must also promptly inform consumers and, in the case of a public water supply, the EPA, of the fact the water supply concerned poses a potential danger to human health. Under the Drinking Water Regulations 2007,[808] water suppliers are also obliged to notify the EPA of each failure to meet the microbiological and chemical standards.[809]In considering what action should be taken to deal with water supplies which do not meet quality standards or which contain substances/micro-organism for which no water quality standard has been prescribed (and as such may constitute a risk to human health) water services authorities must have "*due regard to the risks to human health that would be caused by an interruption of the supply of a restriction in the use of water intended for human consumption*".[810]Implicit in this provision is an acknowledgement by the legislature that a risk is posed to human health when a water supply is restricted and/or interrupted. The Minister is also entitled to make emergency orders suspending or amending any of the water services authorities' obligations under that Act for a specified period in order to prevent risk to human health and safety. [811] Any such order must be approved by both houses of the Oireachtas. There is no limitation on the duration of the suspension period. Having regard to the risk that is posed to human health from the withdrawal of water services, it would be appropriate to place a cap on the duration of the order, so that the Minister is obliged to review the emergency situation periodically and to issue further orders, if necessary.[812]

---

803 The Water Services Act 2007, s. 31(14).

804 The European Communities (Drinking Water) (N°2) Regulations 2007 (S.I. N°278 of 2007) transpose Directive 98/83/EC.on the quality of water intended for human consumption. To avoid confusion, it is important to note that the European Communities (Drinking Water) (N°2) Regulations 2007 (S.I. N°278 of 2007) replaced and revoked the European Communities (Drinking Water) Regulations 2007 (S.I. N°106 of 2007).

805 Under the European Communities (Drinking Water) (N°2) Regulations 2007, water will be regarded as "wholesome and clean" if it is free from any micro-organisms and parasites and from any substances which in numbers or concentrations constitute a potential danger to human health and it meets the quality standards specified in Directive 98/83/EC.

806 The exercise of this function is subject to a water services authority obtaining agreement from the Health Services Executive.

807 European Communities (Drinking Water) (N°2) Regulations 2007, Art. 9. A water services authority equally has the right to prohibit or restrict a water supply for the purpose of protecting human health or the environment under s. 31 of the Water Services Act 2007. A further power to order the closure of a polluted water source exists under s. 59 of the Water Services Act 2007 in respect of surface water, groundwater and/or treated water from any source, which is intended for human consumption.

808 European Communities (Drinking Water) (N°2) Regulations 2007 (S.I. N°278 of 2007) (the "Drinking Water Regulations 2007").

809 European Communities (Drinking Water) (N°2) Regulations 2007, Art. 6(4). Emphasis added.

810 European Communities (Drinking Water) (N°2) Regulations 2007, Art.9 (3).

811 Water Services Act 2007, s. 100.

812 See for example Article 11 of the Drinking Water (N°2) Regulations, which permit a departure from water quality standards (subject to specified requirements) "for as short a period of time as possible, which shall not exceed three years".

As discussed above, private water supplies have the worst water quality in Ireland.[813] Individual water supplies or water supplies which serve fewer than 50 people are exempt from the Drinking Water Regulations 2007. According to statistics provided by the EPA, the rate of compliance in the private group water schemes was 77.5% in 2005 compared with 78.1% (2004) and 74.9% (2003). In an attempt to deal with these water supplies, the Drinking Water Regulations 2007 oblige water services authorities to notify the populations which are served by exempted supplies and give them "appropriate advice" where it is apparent that a potential danger to human health exists due to the quality of the water supply. Water suppliers are also obliged to advise them as to action that can be taken to protect their health from the adverse effects of consuming contaminated water.[814] Handbooks[815] containing guidance for public and private water suppliers on the implementation of the Drinking Water Regulations 2007, including statutory and binding guidance on certain issues required under the Regulations, have been published by the EPA.

If a water supplier[816] discovers that its water supply is sub-standard it is obliged to notify its supervisory authority. The supervisory authority is then tasked with making sure that remedial action is taken as soon as possible giving “priority” to its enforcement action and directing the water supplier to prepare and submit an action programme within 60 days. The water supplier is required to implement the approved action plan once it has been approved. A supervisory authority is empowered to give “such directions as it considers appropriate” for exercising its function under the Drinking Water Regulations 2007.[817] In addition to this power, supervisory authorities may also apply to the High Court for an injunction to require a person to comply with a direction given. Individuals have no statutory powers to seek interlocutory relief under the Drinking Water Regulations 2007. Instead, the enforcement of these regulations lies with the EPA and the water services authorities who are entitled to bring prosecutions for offences under the regulations. Under the Water Services Act 2007 any person who “causes or permits”[818] water in any waterworks or service connection to become polluted commits an offence. The water services authority is empowered to bring prosecutions for this particular offence.

3. Connecting to a public water supply

The Water Services Act 2007 provides that it is an offence for any person to connect to a water services authority's supply or to “take” a water supply without obtaining the consent of the water services authority.[819] The water services authorities have the discretionary power to close any illegal connections. However, a water services authority may still agree to the retention of the illegal connection (without prejudice to its power to prosecute) subject to specified conditions and the carrying out of specified works to bring the illegal connection up to a proper standard.[820] A water services authority or the Minister may specify any technical requirements with which connections must comply which are necessary

813 EPA Report: *The Provision and Quality of Drinking Water in Ireland* 2007–2008, at p. 23.
814 European Communities (Drinking Water) (No.2) Regulations 2007, Art.14.
815 See www.epa.ie/downloads/pubs/water/drinking/.
816 A “water supplier" is defined by to mean "any person supplying water intended for human consumption", under the Drinking Water (N°2) Regulations, Art. 3.
817 European Communities (Drinking Water) (N°2) Regulations 2007, Art.16.
818 For a discussion on the interpretation of "causes or permits" by the Courts in Ireland and see Yvonne Scannell, *Environment and Land Use Law* (Thomas Round Hall, 2006) at pp. 557–560.
819 The Water Services Act 2007, s. 55.
820 The Water Services Act 2007, s. 55(8).

to minimize the risk of leakage and to protect the integrity of the water works.[821] Where a water services authority also acts as a planning authority and decides to grant permission for a development, it has discretion to include a condition in the permission authorizing the structure to connect to its waterworks.[822] Therefore, a development will be deemed to have a right to connect to the waterworks if the permission so provides. A planning authority is entitled to refuse to grant permission for a development, if, for example, there is a deficiency in the provision of public water supply or sewerage facilities.[823] In considering whether to grant a connection, a water services authority is also entitled to take the adequacy of water services available into account. A statutory right to water services does *not* exist in relation to either unauthorized (illegally built) structures, or the unauthorized uses of structures.[824]

4. Connecting to a waterworks

Where a water services authority has provided, arranged for the provision of, or taken in charge a waterworks[825] and if in its opinion a premises in its functional area, which is capable of being served by a connection to the waterworks, is not provided with a "satisfactory" supply of water, it may serve a notice on the owner of that premises requiring it to connect to the waterworks. The notice should state the necessary works required for the connection and it should also specify which portion of the works is to be carried out by the water services authority and the works which must be carried out under its supervision.[826] The person on whom such a notice has been served has a right of appeal to the District Court against the terms of the notice.[827] The person to whom a connection has been provided is responsible for the subsequent maintenance and renewal of any pipe installed. However, a water services authority has the discretion to take the pipe in charge i.e. assume responsibility for it.[828] A water services authority who has taken in charge a connection (and any person who owns or controls a connection or in whom it is vested) is responsible for ensuring that it is kept "in good order and repair" so as to prevent *inter alia* a risk to human health and the infiltration of water.[829] If a water services authority considers that a connection is "*so defective, foul or neglected as to present a risk to human health*" it has the discretionary power to serve a notice[830] on the person(s) responsible for the connection requiring them to carry out specified maintenance and renewal works. A water service authority is also entitled to carry out these works itself and to recover the costs of doing so from the persons responsible. In practice, however, due to the limited resources available to the authorities, they rarely, if ever, exercise this power.

---

821 The Water Services Act 2007, s. 33.

822 The Water Services Act 2007, s. 55(4).

823 See the Planning and Development Acts, 2000 – 2010, para. 1 of the Fourth Schedule, which sets out reasons for refusal of permission, which do not attract compensation.

824 The Water Services Act 2007, s. 31(19).

825 "Waterworks" is defined to mean "water sources, water mains and their accessories, and all other associated physical elements used for the abstraction, treatment, storage or distribution of water, and any related land, which are owned by, vested in, controlled or used by any person providing or intending to provide water services".

826 The Water Services Act 2007, s 42(2). Where a water services authority decides to take in charge a connection (under s. 43), the person to whom the notice to take in charge is issued is entitled to be reimbursed the costs of the materials and labour involved in providing the connection, together with any additional compensation arising from a reduction in the value of his/her interested in the connection concerned (s. 43(15)).

827 The Water Services Act 2007, s. 42(5).

828 The Water Services Act 2007, s. 42(13).

829 The Water Services Act 2007, s. 43(3).

830 The Water Services Act 2007, s. 43(6) (a).

5. Private water supplies

Local authorities act as supervisory authorities in respect of private water supplies in their respective functional areas. Local authorities can issue directions to water suppliers to (i) prepare and implement action programmes and/or (ii) secure compliance with the relevant water quality standards. Owners of private water supplies commit an offence if they fail to comply with such directions. The EPA has commented[831] that its ultimate aim is to eliminate the supply of water to members of the public from private group water schemes that is unfit for human consumption through enforcement of the Drinking Water Regulations 2007.

6. Public waste water service provision

In 2004-2005, the Department of the Environment published a detailed assessment of Ireland's public waste water infrastructure.[832] The assessment found that some 28% of the existing waste water treatment plants were assessed as having inadequate capacity in 2002, in terms of the load to be treated, and that that figure was predicted to increase to 49% by 2022 if upgrading work was not carried out. The upgrade of waste water treatment plants continues to be a work-in-progress in Ireland. The Government's Water Services Investment Programme has confirmed that work required under the Urban Waste water Treatment Regulations, 2001 (as amended[833]) (the "UWWT") Regulations to provide for secondary waste water treatment at waste water treatment plants has been the key determinant of funding under recent Water Services Investment Programmes.

7. Provision of urban waste water treatment plants

The requirements relating to the provision of waste water treatment systems, waste water treatment standards and monitoring procedures in respect of treatment plants are governed by the UWWT Regulations 2001-2010. Under these regulations water services authorities are obliged to provide collecting systems for urban waste water[834], secondary waste water treatment plants in respect of discharges to freshwaters and estuaries[835] and/or, tertiary waste water treatment plants for discharges which contribute to the pollution of sensitive areas.[836]The EPA is responsible pursuant to Article 6(4) for ensuring that waste water discharges are controlled and ensuring compliance with the UWWT regulations. Water services authorities are responsible for, or arranging for, monitoring of discharges from urban waste water treatment plants.[837] They must provide these monitoring results to the EPA when directed to do so. Under Article 37, the EPA may apply to the High Court for an injunction requesting the Court to grant an order directing a water services authority to comply with a condition of its licence/certificate. The EPA has also been given the power to take summary prosecutions against water services authorities for breach of the regulations.[838]

---

831 EPA Report, *The Provision and Quality of Drinking Water in Ireland 2007–2008*, at p. 23.

832 See results which are published in *The National Urban Waste water Infrastructure Study* (August 2005).

833 The UWWT Regulations have subsequently been amended by S.I. 440/2004 and S.I. N°48 of 2010, respectively.

834 Urban Waste water Treatment Regulations, 2001-2010, Art. 3.

835 Urban Waste water Treatment Regulations, 2001-2010, Art. 4.

836 These sensitive areas are identified in the Third Schedule to the UWWT Regulations.

837 Urban Waste water Treatment Regulations, 2001-2010, Art. 10.

838 Urban Waste water Treatment Regulations, 2001-2010, Art. 4.

8. Regulation of urban waste water works discharges

The EPA itself is charged with responsibility for the authorization of urban waste water discharges by water services authorities[839], under the Waste water Discharge (Authorization) Regulations, 2007 ("WWD Regulations")[840]. The purpose of the WWD Regulations is to prevent and reduce the pollution of waters by waste water discharges. The EPA is entitled to attach to a licence/revised licence any conditions as are necessary to give effect to environmental legislation in the field of water policy.[841] As part of this responsibility, the EPA sets emission limits within licences/certificates for pollutants likely to be present in the waste water concerned and the timeframe or timeframes within which these are to be achieved. This is to comply with Ireland's obligations under the Water Framework Directive to achieve good water status by 22 December 2015.

9. Sanitation regulation

Most measures relating to sanitation are now contained in the Water Services Act 2007. "Water services" are defined in Section 2 of the Act to include the provision of waste water collection, storage, treatment or disposal but not (i) the provision of pipes or related accessories for collecting waste water to facilitate the subsequent collection by a provider of waste water collection services or (ii) other exemptions prescribed by the Minister. Water services authorities are required, under Section 36 of the Water Services Act 2007 to prepare strategic plans setting out, *inter alia*, such objectives as seem to the water services authority or water services authorities concerned to be reasonable and necessary to: (a) *protect human health* and the environment; (b) facilitate the provision of sufficient water services for domestic and non-domestic requirements in the area to which the plan relates, and (c) support proper planning and sustainable development, including sustainable use of water resources. They are empowered to specify such measures or arrangements to be taken or entered into by the water services authority or water services authorities. They are specifically required to comply with 10 EC Directives relevant to water and, in particular, the Water Framework Directive and the Urban Waste water Treatment Directive. In practice, they are frequently found to be in breach of the Urban Waste water Treatment Directive despite hundreds of millions being invested in waste water treatment services in recent years. Water Service Authorities are subject to similar environmental pollution controls as the private sector.

10. Costs of sanitary services

The capital costs of providing new sanitary services (i.e. the waste water treatment plant, piping and ancillary facilities etc.) are paid by local authorities with central government subsidies but a contribution is also expected from any person who carries out development for which they are provided when planning permission is granted under Section 34 of the Planning and Development Act 2000. These charges are determined by the elected members of the local authority and set down in a Development Contribution Scheme and are known in

839 Waste water Discharge (Authorisation) Regulations, 2007, Art 5.

840 This is in order to give further effect to provisions of the Directive 76/464/EEC (the "Dangerous Substances Directive") and Directive 2000/60/EC (the "Water Framework Directive"). These regulations have been amended by the Waste water Discharge (Authorisation) (Amendment) Regulations 2010 (SI 231/2010) which provide that a water services authority must obtain certification from the EPA for waste water discharges from a waste water works serving a population equivalent of less than 500 with effect from 22 June 2011 (as opposed to 22 June 2010, which was the date initially specified in the WWD Regulations 2007).

841 Waste water Discharge (Authorisation) Regulations, 2007, Art. 29.

advance by any person who proposes to carry out any kind of development for which water and sanitary facilities will be required. Any person who has obtained planning permission for a development under the Act has an automatic right to connect to the public sewer if the permission so provides.[842] A further charge fixed by the relevant water service authority is levied for this. Only non-domestic consumers are currently liable to pay for the costs of maintenance and replacement of the sewer system and for purification of the waste water. These taxes vary in each local authority area. It is anticipated that domestic users of waste water services will become liable to taxes for the service when Article 9 of the Water Framework Directive is transposed properly.

11. Connecting to a public sewer

The absolute right to connect to public sewers was abolished in 1990. At present, any person who wishes to connect to a sewer must get permission from the appropriate water services authority or the person who provides the waste water services on its behalf under Section 61 of the Water Services Act 2007. However, any person who has obtained planning permission for a development under the Planning and Development Act 2000 since 2007 will be deemed to have a right to connect to the public sewer under Section 61(5) if the permission so provides. So also will any person required to connect to the system under Sections 42 or 92 of the Water Services Act 2007. Connections must comply with any technical requirements necessary to minimize the risk of leakage and to protect the integrity of the waste water works specified by the water services authority or the Minister under Section 33 of the Act. Connections made under Sections 42 (connection to waste water works) and 61 (waste water connections) must satisfy the technical and other requirements specified under Sections 61(6) and (7). It is a criminal offence to connect without consent or not to comply with the requirements. Persons connecting must also comply with relevant guidelines and codes of practice issued in relation to the connection etc.

Where there are inadequate sanitary facilities to service a proposed development, planning permission will be refused on public health grounds unless a developer can himself provide reliable private sanitary facilities. There is a general reluctance to permit private sanitation facilities because of the bad experiences with them. Standards are prescribed for private sanitation facilities in planning permissions granted for them. Any person who discharges sewage effluents to waters (including groundwaters) must obtain a licence under Section 4 of the Local Government (Water Pollution) Acts 1977 - 2007 but there is an exemption under Article 4 of the Local Government (Water Pollution) Regulations 1978 for domestic sewage[843] not exceeding five cubic metres in volume in any 24 hour period which is discharged to an aquifer from a septic tank or any other disposal unit by means of a percolation area, soakage pit or any other method. The Water Services Act 2007 provides the Minister with the power to grant licences in relation to discharges to sewers which are under the control of the water services authorities.[844] A water services authority may grant a licence within their functional area[845] in relation to the provision of water for human consumption or to otherwise provide water services.

---

842 Water Services Act 2007, s. 55(4).

843 "Domestic" is defined in Section 2 of the Water Services Act 2007 to mean "sewage of a composition and concentration (biological and chemical normally discarded from a household which originates predominantly from the human metabolism or from day to day domestic type human activities including washing and sanitation".

844 Water Services Act 2007, s. 63.

845 Water Services Act 2007, s. 79.

A water services authority may serve a notice on any person whose premises are not drained satisfactorily or which constitute or are likely to constitute a risk to human health or the environment or which is capable of being served by means of a service connection of a reasonable length to the waste water treatment works requiring him to connect to the public sewer.[846] Therefore, an individual has an obligation (if required), as opposed to a right to connect to the waste water works. If the person served with the notice has to run a pipe through another person's land to make the connection, the water services authority may do this on his behalf at his expense. In general, all the costs of connecting to public sewers are recoverable by water services authorities but the costs of ongoing maintenance and treatment are payable by non-domestic users only.

12. Requirements relating to the provision of toilets in various places

The Building Regulations 1997 Part H require all buildings to be provided with such a drainage system as may be necessary for the hygienic and adequate disposal of foul water from the building. There are no specifications as to the number of toilets which must be provided for each building in the Regulations but separate regulations under various pieces of legislation specify how many toilets and washbasins must be provided in various categories of premises. For example, the Special Restaurant Licence (Standards) Regulations, 1988 require restaurants to provide separate male and female toilets and staff toilets and specify the number of toilets to be provided in relation to the number of diners catered for. Similar requirements apply to workplaces, mines and quarries, nursing homes, construction sites etc. There are no requirements for the provision of toilet facilities in public places although local authorities have a general power to provide them. Persons organizing funfairs and events are always required to provide appropriate toilet facilities as a condition of their event licences when this is appropriate.[847]

13. Water pollution

The Local Government (Water Pollution) Acts 1977-2007 (the "Water Pollution Acts") are largely concerned with the control of water pollution. Section 22 of the Water Pollution Act 1977 obliges the EPA to carry out, or arrange for, monitoring of waters and discharges of trade effluents and sewage. The EPA is responsible for licensing local authority waste water discharges under the WWD Regulations[848], while the local authorities themselves are responsible for licensing discharge to waters and sewers under the Water Pollution Acts.[849]unless these discharges are licensed by the EPA when licensing activities subject to integrated pollution control under the Environmental Protection Agency Acts 1992-2010 or when licensing waste activities under the Waste Management Acts 1996-2010. Enforcement powers are afforded to both local authorities and sanitary authorities under the Water Pollution Acts. These powers also rest with the EPA in respect of the various offences under those Acts which apply to activities which are licensed by it. Enforcement powers include powers to serve various administrative notices requiring compliance with pollution controls,[850] serving a Notice of Cessation on an individual who is causing or permitting discharge of trade effluent to a sewer in an unauthorized manner[851] and applying to the courts for an order requiring the prohibition, termination or reduction of a discharge of trade and

846 Water Services Act 2007, s. 42.
847 Planning and Development Act 2000, Part XVI.
848 The Waste water Discharge (Authorisation) Regulations, 2007, Art. 6.
849 The Local Government (Water Pollution) Acts 1977–2007, ss.4 and 16.
850 The Local Government (Water Pollution) Acts 1977 – 2007, ss. 11, 12, 13.
851 The Local Government (Water Pollution) Acts 1977 – 2007, s.16.

sewage effluents to water and/or the causing or permitting polluting matter to enter waters.[852] The EPA or a local authority, in the event of non-compliance with an order, may themselves undertake the specified actions and recover the costs from the offender.[853] Due to lack of resources, this is rarely, if ever done, in practice. The EPA has general supervisory, advisory and enforcement powers against local authorities in carrying out their water and sanitary functions and it is also responsible for preparing reports on compliance with various water and waste water Directives to the EU Commission.[854]

Part C – CAUSES OF ACTION FOR BREACH OF THE RIGHT TO WATER AND SANITATION

What recourse does an Irish citizen have to vindicate the right to water and sanitation if he/she is being exposed to a process and/or circumstances where his/her health, bodily integrity and dignity are, or may be, impaired by a lack of access to (or to an adequate standard of) water and sanitation?

In seeking to raise a cause of action, an Irish citizen may look to the Constitution, statute, and common law for assistance. In *Murray v. Ireland* [855] the Court stated that the correct approach to constitutional interpretation was one "*which would look at the whole text of the Constitution and identify its purpose and objective in protecting human rights*". An individual could, on that basis, argue that the constitutional rights to bodily integrity and dignity, respectively, should be interpreted in light of the Preamble and the directive principles of social policy in the Constitution, as encompassing a right to water and sanitation given that access to both is essential to sustain human health and life. It is important to note, however, that despite the Irish Courts' recognition of the unspecified fundamental rights to both bodily integrity and dignity under the Constitution, the Courts will only fashion a constitutional remedy if an individual has no (or no adequate) statutory or common law remedy available to him/her.[856] In seeking to vindicate the right to water and sanitation an individual should, therefore, in the first instance, seek to identify a remedy available under common law (in negligence, trespass or public nuisance or breach of statutory duty for example), or under statute (i.e. under the Water Services Act 2007, the Urban Waste water Treatment Regulations or the Water Pollution Acts). The provisions of the Water Services Act 2007 and the European Community (Drinking Water) (N°2) Regulations 2007[857] represent the main statutory embodiments of the citizen's rights to water and sanitation. This Act does not confer any rights on individuals *per se* to either a water supply or sanitation but Section 31 does confer powers (not duties) on water services authorities to provide both. Similarly, water suppliers must ensure that the water provided is "wholesome and clean" under Article 4 of the said Drinking Water Regulations 2007 (which are made pursuant to the Water Services Act 2007). It is conceivable that in certain circumstances the proper exercise of these powers might oblige an authority to provide water of a certain quality or sanitation services e.g. if it was obliged to do so in order to perform a duty imposed by an EU Directive or to vindicate a Constitutional right or a right under the European Convention on Human

852 The Local Government (Water Pollution) Acts 1977 – 2007, s. 11: Environmental Protection Agency Act 1992 s.99H inserted by the Protection of the Environment Act 2003, s. 15.

853 The Local Government (Water Pollution) Acts 1977 – 2007, s. 11.

854 See Environmental Protection Act 1992, Parts III, ss. 52, 56-69, 75, 79-81, Part V, See generally Yvonne Scannell, *Environmental and Land Use Law*, *op.cit*., Chapter 13.

855 [1985] IR 532 at 539.

856 *Hanrahan* v. *Merck, Sharpe and Dohme [*1988] I.L.R.M. 629.

857 S.I. N°278 of 2007.

Rights or the European Social Charter or the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Section 31(5) also empowers the Minister to compel water services authorities to supply water and sanitation services to "specified classes of agglomerations, areas or consumers." Neither the Act nor the Regulations confer a power on any individual to enforce a right to clean water and sanitation against a water services authority and/or water supplier and indeed Section 29 provides that a water services authority shall not be liable in damages for "*a failure to exercise any power conferred by or under the Act or any regulations made under it or a restriction of the provision of waters services in a manner which is reasonable for the performances of any function under the Act*". The extent to which the courts vindicate rights to water supplies and sanitation is described in the next two paragraphs.

1. Prosecution for non-payment of water charges

When Ireland re-introduces domestic water charges, it is arguable that any poor individual who is prosecuted by a water services authority for failure to pay, could legitimately expect the Courts to recognize and have regard to the above-mentioned Constitutional provisions in order to ensure that the statutory right to (affordable) water and sanitation is respected. Before the abolition of domestic water charges in 1997, in dealing with people who were prosecuted for non-payment of water charges, the Courts on many occasions (despite having power to do so) refused to grant orders withdrawing water supplies or to impose prison sentences on poorer people who could not afford to pay charges. The most that they did was to order the recipient of the services to pay for the services rendered. It would seem that, in this regard, the Courts were actively ensuring that people's dignity as human beings was respected. This is consistent with the (now) Chief Justice Denham's view in *In re Ward of Court (N°2)* that the right to dignity is enjoyed for "[a]s long as a person is alive".[858] The Courts have adopted a similar approach in respect of unpaid waste charges. *Sinn Féin*, a minority political party, has always strongly supported individuals who refuse to pay waste charges.

2. Actions against local authorities arising from the provision of inadequate housing (and consequently inadequate sanitation)

Despite Ireland not having an explicit constitutional right to water and sanitation *per se*, in a series of cases taken on non-constitutional grounds by or on behalf of travellers[859] the Courts have frequently refused to grant injunctions requiring them to move from where they have been illegally camped because of the undignified circumstances to which they might be exposed if the injunctions were granted. These undignified circumstances almost invariably included inadequate water and sanitary facilities at locations where they were living or to which they would be obliged to relocate. All of the cases arose in the context of disputes between local authorities and travellers.

Local authorities in Ireland have a statutory obligation to provide accommodation (either houses or halting sites) for travellers but many fail to comply with this obligation. Their failure to do so has led to the development of a jurisprudence on rights to accommodation (including access to drinking water and sanitation) by increasingly interventionist courts. So in his *ex tempore* judgment in *O'Brien v. Wicklow UDC*[860], Costello J. in the High Court ordered a local authority to provide a hardcore surface, drainage and

858 Denham J., *Ryan* v. *Attorney General* [1965] I.R. 294.

859 Travellers are sometimes called gypsies.

860 Unreported High Court, June 10, 1994.

sanitary facilities at the two sites where the travellers were then (illegally) camped until the local authority could provide permanent halting sites for them. In *Mongan v. South Dublin County Council*[861] travellers challenged an order requiring them to move to a designated halting site on the grounds, *inter alia*, that the sanitary facilities there were inadequate. Barron J. upheld the challenge and held that the quality of the services available at halting sites had to be the same as the quality of sanitation services for public housing.[862] This decision was seen as very significant[863] because the High Court asserted a jurisdiction to review the standard of facilities provided at halting sites and set this standard by reference to the standard of facilities provided with public housing. Again, in *Ward v. South Dublin County Council*[864] Laffoy J. invalidated a statutory notice requiring travellers camped at the side of a road to move to a designated halting site because of the physical condition of, and the inadequacy of services at, the halting site to which they were directed to move. As far as she was concerned travellers could only be directed to sites in "hygienic environs" which were "in proper physical condition and adequately serviced" Thus we see the courts vindicating the right of travellers to have access to proper sanitary and other facilities as part of their statutory right to be provided with accommodation.

3. Actions for supplying unclean drinking water

Does an individual whose health is damaged due to the lack of, or poor standard of, water supplied by a water services authority have a cause in action for damages against that water services authority?

In 2007, the largest ever outbreak of *cryptosporidium* in Ireland occurred in the public water supply of Galway City Council. This resulted in 90 000 people being left without a water supply for a six-month period. However, to the author's knowledge, no legal proceedings were taken by individuals who were affected by the outbreak.[865] This is notwithstanding the availability of several potential legal remedies for individuals seeking to recover against water services authorities for supplying water which does not comply with specified standards. For example, an individual could claim statutory nuisance under Section 35 of the Public Health (Ireland) Act, 1878, if a cistern used for domestic water is kept in such a way as to render it liable to contamination and a danger to public health water supply. Separately, under Section 20 of the Local Government (Water Pollution) Act, 1990, any person who has suffered damage to his person or property can sue a person who has polluted waters unless that person can prove compliance with an authorization to make the discharge or entry which polluted the water or that the act causing the pollution was caused by a third party over whose conduct he had no control. Other remedies may include actions in common law for damages in negligence, interference with riparian rights, trespass, breach of statutory duty and possibly in contract and under defective products legislation. It is generally accepted, however, that an action for breach of statutory duty will not succeed if the

---

861 High Court, 31 July 1995.

862 This conclusion may also be warranted by Article 14 of the European Convention on Human Rights for any differentiation between the standard of facilities provided for settled people and that provided for Travellers would seem to constitute discrimination in relation to the right to respect for one's home, guaranteed by Article 8 of the Convention.

863 A report in *The Irish Times* on 9 August 1995 described travellers and their support groups as being "elated" by the judgment.

864 Unreported, High Court, 31 July 1996; [1996] 3 IR 195.

865 In fact, enforcement action was taken against Galway County Council by the Environmental Protection Agency acting under powers conferred on it by Parts 111 & V of the Environmental Protection Agency Act 1992 and the Drinking Water Directive.

governing legislation provides an internal remedy, such as an enforcement code for failure to perform duties under the legislation concerned.[866] And the Water Services Act 2007 does provide internal remedies against water service authorities which do not perform their obligations under the Act. Moreover, to further restrict individual rights. Section 29 of that Act states that:

> "*No action or other proceeding shall lie or be maintained against the Ministers, a water services authority or other prescribed person for the recovery of damages in respect of any injury to persons, damage to property or other loss alleged to have been caused by: (a) a failure to exercise any power conferred by or under the Act or any regulations made under it; or (b) a restriction of the provision of waters services in a manner which is reasonable for the performances of any function under the Act*".

In addition, Section 29 provides an indemnity for an authorised person, officers, employees and members of a committee or consultative group who have carried out their duties under the Waters Services Act in good faith, against "all actions or claims howsoever arising in respect of the carrying out by him or her of his or her said duties."[867] Therefore, there is no statutory mechanism available to individuals under the Water Services Act 2007 to enforce their statutory right to water supply and adequate sanitation. Enforcement powers are provided to the Minister for the Environment against a water services authority which fails to carry out its statutory duties in a satisfactory manner and/or ensure that it meets performance standards.[868] And the EPA has extensive powers to monitor water and waste water, advise local authorities when they are carrying out water functions and to enforce water quality and water pollution legislation against local authorities.[869] Where a water services authority itself considers that "a person" has failed to comply with a requirement under the Water Services Act 2007 and this failure has caused, or is likely to cause, a risk to human health, it may apply to the High Court for an injunction directing that person to comply with the particular requirement.[870] There may be circumstances (as yet unexplored but possibly related to failures to comply with obligations deriving from EU Directives and/or the Constitution) when the provisions of the Water Services Act 2007 can be enforced by injunction or other judicial remedies at the suit of an individual or NGO. The compatibility of the immunity from suit conferred under Section 29 with the European Convention of Human Rights has been questioned by academic lawyers.[871]

---

866 See Yvonne Scannell., *Environmental and Land Use Law'* Thomson Round Hall (2006) at p. 633. While the case-law cited therein was handed down by the English Courts, it nevertheless has persuasive value in the Irish Courts.

867 In the U.K. a similar immunity from suit is contained in Section 265 of the Public Health Act 1875 (as amended). It provides that local authorities and their employees are not liable for"*any action liability claim or demand whatsoever*" in respect of the exercise of their functions, provided they have been carried out in a *bona fide* manner. See S.H. Bailey, 'Personal Liability in local government law', *Public Law*, 1999 at p. 13, in which, Bailey argues against the general immunity from suit for public bodies.

868 Section 30(7) of the Water Services Act provides that is an offence not to comply with a Compliance Notice issued by the Minister.

869 Environmental Protection Agency Act, 1992, Parts 111, V.

870 Water Services Act, s. 28.

871 See Yvonne Yvonne Scannell, *Environmental and Land Use Law* Thomson Round Hall (2006), *op.cit*, at p. 647.

The European Convention on Human Rights, the Charter of Fundamental Rights of the European Union[872] and the European Social Charter guarantee individual human rights that require States to protect the health, safety and environment of citizens from actual or threatened injury to their health and safety. This is not the place to elaborate on the nature and extent of obligations imposed on States under these instruments: suffice it to say that the obligations imposed on parties to the European Convention have been interpreted to provide remedies to citizens of States party to the Convention which failed to warn the public of dangers to health and safety from dangerous facilities.[873] The European Court of Human Rights has also declared that States have a duty to provide appropriate regulatory systems and to take appropriate and effective action to prevent imminent threats by serious pollution to the health and safety of persons in their territories, a duty to enforce environmental and other laws designed to ensure respect for rights guaranteed by the Convention[874] and a duty to provide appropriate remedies for individuals whose rights have been infringed by serious pollution.[875] These duties were enforced against States party to the Convention by individuals

872 This must be respected by the State when it is implementing EU law. Much of the Charter is based on the ECHR, the case-law of the European Court of Justice proclaiming respect for human rights and existing provisions of EU law. Several rights declared in the Charter can, like the same or similar rights in the ECHR, be relied upon to secure environmental rights or to protect the environment, for example, Article 1(right to life), Article 2 (right to physical and mental integrity), Article 7 (right to respect for private and family life) and Article 17 (right to the peaceful enjoyment of property).

873 See *Guerra v. Italy* (Application No.14967/89) where the States failure to provide for a warning system against industrial accidents from a fertilizer factory was a breach of Art.8; *Tatar v. Romania* (Application No.657021/01) failure to provide for an appropriate regulatory system to provide effective and proportionate measures to deal with mine pollution and the risks from a gold mining was a breach of Art.8. Guerra case; Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) v. Greece (2007) 45 E.H.R.R. SE11.

874 See *Moreno Gomes v. Spain* (Application No.4143/02) where Spain was condemned for breach of Art.8 by not enforcing noise control laws against night clubs; *Dees v. Hungary* (Application No.2345/06) where Hungary was found to be in violation of Art. 8 for not regulating heavy traffic which caused noise nuisance and other ill effects appropriately; *Mileva and Others v. Bulgaria* (Applications Nos. 43449/02 and 21475/04) where Bulgaria was in breach of Art.8 for responding properly to applicants' complaints about noise nuisances and not enforcing noise abatement orders; *Dubetska and Others v. Ukraine* (Application No.30499/03) where the Ukraine was in breach of Art.8 for failure to enforce pollution controls against a coal mine; *Lopez Ostra v. Spain* (Application No 16798/90) where Spain's failure to provide a remedy for serious pollution caused by a waste water treatment plant was held to be a violation of Art. 8; *Oneryildiz v. Turkey (*Application No.48939/99) where the failure to provide an adequate regulatory framework and the failure to take the necessary practical measures to safeguard the life and health of persons living near an illegally operated landfill was held to be a violation of Art. 2 (right to life); *Fadeyeva v. Russia* (Application No. 59909/00) where a failure to provide and enforce an effective regulatory system for industrial pollution control was held to be a violation of Art. 8: *Giocommelli v. Italy* (Application No. 59909/00) where failure by administrative authorities to comply with municipal environmental laws on environmental impact assessment and to enforce court orders suspending the operation of a hazardous waste plant was a violation of Art. 8; *Guerra v. Italy* (Application No. 14967/89) where the States failure to provide for a warning system against industrial accidents from a fertilizer factory was a breach of Art. 8: *Taskin and Others v. Turkey* (Application No. 46117/99) where the authorities failure to enforce a court order closing a gold mine using cyanide was a violation of Art. 8: *Tatar v. Romania* (Application No. 657021/01) failure to provide for an appropriate regulatory system to provide effective and proportionate measures to deal with mine pollution and the risks from a gold mining was a breach of Art. 8; *Antonetto v. Italy*. Prolonged and inexcusable failure to enforce building controls held to be a breach of Art. 1 Protocol 1.

875 See *Dubetska and Others v. Ukraine* (Application No. 30499/03)**.** The applicants suffered health problems and damage to their house and living environment as a result of a coal mine and a factory operating near their house. The Court held that the Ukrainian Government had a duty to take appropriate measures to provide a remedy to the applicants. See also Hatton v. UK 37 EHRR28 where the Court held that" "There is no explicit right in the convention to a clean and quiet environment, but

who had not succeeded in obtaining justice from the courts or regulatory authorities in their national jurisdictions. Supplying contaminated water to individuals and failing to manage waste water properly are obvious examples of situations which could engage rights under the Convention and Charter.

The European Social Charter (to which Ireland is a party) has been interpreted to require States to provide a healthy environment for their citizens. Individuals cannot yet complain of a Member State that has infringed upon their social rights but Non-Governmental Organisations (NGOs) can complain against States which have accepted the Collective Complaints Protocol.[876] Ireland has accepted the Protocol. In *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) v. Greece*[877], a Greek environmental NGO[878] complained to the Committee that a Greek lignite mining company of which the State was the majority shareholder had violated, *inter alia*, the right to protection of health in Article 11 of the Charter.[879] The Committee ruled that the right to health included the right to a healthy environment[880] and that the measures required under Article 11 of the Charter should be designed to remove the causes of ill health resulting from environmental threats.[881] The Committee held that Article11 had been violated by Greece which had not enforced national or international environmental protection legislation effectively, had not monitored the pollution from the mine and had not ensured that its environmental inspectorate was properly equipped to carry out its task.[882] Greece had failed to take sufficient account of the environmental effects of mining and to develop and enforce an appropriate regulatory regime to prevent and combat public health risks from lignite mining.[883] The Committee also found that Greece had failed to provide for the enforcement of health and safety at work regulations by measures of supervision because of a lack of inspectors and available data in violation of Article 3 Para 2 of the Charter.[884] It is possible to envisage the invocation of Article 11 against Ireland if it fails to ensure the proper and effective enforcement of the Water Services Act 2007 and other legislation designed to ensure that citizens enjoy safe drinking water, access to water and to appropriate sanitation services.

---

where an individual is directly and seriously affected by noise or other pollution, an issue may arise under Article 8…" (para 96).

876 ETS N°158; 34 *ILM* (1995) 1453. See Robin R.Churchill and Urfan Khaliq "*The Collective Complaint System of the European Social Chapter*: *An Effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social Rights?" EJIL* (2004), Vol. 15 No. 3, 417–456.

877 Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) v. Greece, Complaint N°30/2005, European Committee of Social Rights (E.C.S.R.) (2006). Decision on Admissibility, available at www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC30Admiss_en ; *Marangopoulos*, Decision on the Merits, 192, available at www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC30Merits. See Mirja Trilsch, "*European Committee of Social Rights: the Right to a Healthy Environment*" in Int. Jnl. of Constitutional Law, Volume 7, Issue 3, pp. 529-538.

878 The Marangopoulos Foundation for Human Rights is a Greek non-governmental organization for the research, study, defense, promotion, and protection of human rights; see www.mfhr.gr.

879 The Art. 11 referred to is Art. 11 of the unrevised Social Charter. Art. 11 of the Revised Charter is the same except for the addition of the words "as well as accidents" at the end of the third paragraph.

880 Decision on the Merits, *para* 195.

881 Ibid., at *para* 202.

882 Ibid., 208-216.

883 See especially *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) v. Greece* **(**2007) 45 E.H.R.R. SE 11 holding Greece in breach of Art.11 of the European Social Charter **(***Everyone has the right to benefit from any measures enabling him to enjoy the highest possible standard of health attainable).*

884 Decision on the Merits, at *para* 231.

L'ETAT DE LA RECONNAISSANCE DU DROIT DE L'HOMME A L'EAU POTABLE ET A L'ASSAINISSEMENT EN ITALIE

Sabrina Urbinati
Faculté de droit de l'Université de Milano-Bicocca, Italie

L'eau est la composante principale de tous les êtres vivants. Chaque individu a besoin d'environ 50 litres d'eau pour vivre (alimentation, assainissement personnel et habitation). Bien qu'une partie très importante de notre planète soit recouverte d'eau, la quantité d'eau douce exploitable par l'homme n'est que de 0.26% de la ressource, très inégalement répartie sur notre planète.

Avant 2010, au niveau international, le droit à l'eau potable et à l'assainissement pouvait déjà être défini comme l'obligation que les États ont d'assurer à tout individu l'accès à une quantité suffisante d'eau potable et à l'établissement d'un système d'assainissement collectif nécessaire pour assurer des conditions de vie dignes. Néanmoins, le respect de ce droit était principalement lié à d'autres droits, tels que le droit à la santé et le droit à l'environnement[885].

Finalement, en 2010, l'Assemblée Générale des Nations unies a reconnu le droit à l'eau potable et à l'assainissement en tant que droit de l'homme « […] essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'hommes »[886] et le Comité des droits de l'homme[887] a développé les éléments essentiels des obligations des États[888].

Avant 2010, par sa qualité d'État partie à plusieurs traités internationaux[889] et spécialement au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels,

885 Scovazzi T., « Il diritto all'acqua nella Dichiarazione di Lima e nel diritto internazionale », in *El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones contemporáneas*, Murcia, 2009, pp. 305-316, Smets H., *Le droit à l'eau dans les législations nationales*, AFD, Paris, 2006, 121 p. et Smets H., *La reconnaissance officielle du droit à l'eau en France et à l'international*, AFD, Paris, 2007, 163 p.

886 AGNU doc. A/RES/64/292, 3 août 2010, p. 3.

887 CDH doc. A/HRC/RES/15/9, 6 octobre 2010.

888 *Ibid*., « a) De mettre au point les outils et mécanismes appropriés, qui peuvent consister en des mesures législatives, des stratégies et plans généraux pour ce secteur, y compris à caractère financier, pour atteindre progressivement le plein respect des obligations en matière de droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, notamment dans les régions actuellement non desservies ou mal desservies ; b) D'assurer la totale transparence de la procédure de planification et de mise en œuvre dans la fourniture d'eau potable et de services d'assainissement ainsi que la participation active, libre et authentique des communautés locales concernées et des parties prenantes intéressées ; c) D'accorder une attention particulière aux personnes appartenant aux groupes vulnérables et marginalisés, en veillant notamment au respect des principes de non-discrimination et d'égalité des sexes ; d) D'intégrer les droits de l'homme dans les études d'impact tout au long de la procédure de fourniture des services, s'il y a lieu ; e) D'adopter et de mettre en œuvre des cadres réglementaires efficaces pour tous les fournisseurs de services, conformément aux obligations des États 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 ; f) De prévoir des recours utiles en cas de violation des droits de l'homme en mettant en place, au niveau approprié, des mécanismes de responsabilisation qui soient accessibles ».

889 À titre d'exemple, l'Italie est partie au Pacte international sur les droits civils et politiques (RTNU vol. 999), à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (RTNU vol. 1249), à la Convention relative aux droits de l'enfant (RTNU vol. 1577), à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (RTNU vol. 1936), à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus

l'Italie s'était déjà engagée à garantir ce droit, par l'adoption de mesures législatives et administratives destinées à observer le droit à un niveau de vie suffisant, à la nourriture, à la santé, etc.[890], droits directement justiciables devant les juridictions italiennes.

En 2010, l'Italie a manifesté sa volonté de s'engager dans la reconnaissance directe du droit à l'eau potable et à l'assainissement, en participant, par son vote favorable[891] au sein de l'Assemblée Générale à l'adoption de ladite résolution. Dans le cadre du Comité, l'Italie a présenté, avec 35 autres pays, le projet[892] de la résolution, qui a été adopté sans vote.

L'objet de la présente étude est de tenter de comprendre si l'Italie a déjà reconnu le statut de droit de l'homme au droit à l'eau potable et à l'assainissement dans son droit interne[893]. Nous vérifierons si l'Italie assure aux individus, présents sur son territoire, l'eau, en quantité et qualité suffisantes, ainsi que les systèmes d'assainissement essentiels à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme. Nous tenterons ensuite d'établir si des mesures devraient être adoptées pour atteindre une reconnaissance effective du droit en question.

Dans un souci de clarté, préalablement à notre analyse, il convient de dessiner les contours de l'organisation, très complexe, établie en Italie afin de permettre l'approvisionnement en eau et les systèmes d'assainissement aux individus présents sur son territoire.

Depuis presque 17 ans, l'Italie s'efforce à mettre en place une réforme[894], visant l'établissement d'une structure composée de plusieurs services intégrés en eau sur son territoire national. Chaque service comprend l'approvisionnement en eau potable, la collecte et le traitement des eaux usées[895].

---

décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (RTNU vol. 2161), à la Convention relative aux droits des personnes handicapées (AGNU doc. A/61/611, 6 décembre 2006), etc.

890 Arts. 2, 11 et 12 dudit Pacte, du 16 décembre 1966, (RTNU vol. 993).

891 AGNU doc. A/64/PV.108, 28 juillet 2010.

892 CDH doc. A/HRC/RES/15/L.14, 24 septembre 2010.

893 Entre autre, les Instructions ministérielles du 20 juin 1896, le Texte unifié des ouvrages hydrauliques (R.D. N°523/1904), le Texte unifié des eaux (R.D. N°1775/1933), les Arts. 2, 3, 32 et 117 de la Constitution italienne (Constitution), les Arts. 822, 823, 824 et 825 du Code civil italien (code civil), la Loi concernant la planification des aqueducs (Loi N°129/1963), le Décret ministériel sur la hauteur minimale et les conditions d'assainissement et sanitaires principales des habitations (D. M. 399000/1975), la Loi sur la protection des eaux de la pollution (Loi N°319/1976) et modifications successives, la Loi instituant le Ministère de l'Environnement (Loi 349/1986), la Loi sur les collectivités territoriales (Loi N°142/1990), la Loi instituant l'Agence nationale pour la protection de l'environnement (ISPRA) (Loi N°61/1994), la Loi en matière de ressources en eau (Loi N°36/1994), les Principes sur l'approvisionnement des services publiques (Directive P.C.M. N°209200/1994), le Schéma général de référence pour l'élaboration de la Charte du service intégré en eau (D.P.C.M. N°550200/1999), le Décret sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (D. Lgs. N°31/2001), le Règlement concernant la réutilisation des eaux usées (D.M. N°185/2003), la Partie III du Code de l'environnement (D. Lgs. N°152/2006), etc.

894 Loi N°36/94 (*Legge Galli*) concernant les ressources en eau, dont la structure a été reprise par le Code de l'environnement (D. Lgs. N°152/2006).

895 Partie III, Code de l'environnement, concernant la défense du territoire, la lutte à la désertification, la protection des eaux de la pollution et la gestion des ressources en eau et la protection des ressources en eau. Art. 141, alinéa 2, « Il servizio idrico integrato è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie. Le presenti disposizioni si applicano anche agli usi industriali delle acque gestite nell'ambito del servizio idrico integrato ».

Un grand nombre de pouvoirs publics et de personnes morales sont impliqués dans la structure du service en question. A titre d'exemple, citons l'administration centrale de l'État, autrement dit le Ministère de l'Environnement ainsi que d'autres ministères, l'Agence nationale pour la régulation et la vigilance pour les ressources en eau[896] (Agence), les régions, les communautés territoriales et l'« *Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale* » (AATO)[897]. Pour ce qui est des personnes morales, notons la présence de sociétés entièrement publiques, d'autres à participation publique plus ou moins importante et enfin des sociétés entièrement privées.

Ces sujets ont des rôles différents[898]. Les pouvoirs publics dirigent et contrôlent le service intégré en eau et les personnes morales le gèrent. Les pouvoirs publics (principalement les AATO[899]) adoptent les décisions relatives à la programmation des interventions et leur couverture financière, les niveaux minimaux des services, les tarifs[900], la délivrance du service aux personnes morales et contrôlent[901] la gestion de ces dernières. Les personnes morales gèrent toutes les activités d'organisation, financières, économiques, adaptées à la production et à l'offre du service aux usagers[902].

Dans notre étude, nous utiliserons plusieurs instruments, parmi lesquels les lois nationales, les lois régionales, les rapports et les avis de l'Agence, les jugements, les Chartes des services[903], etc. Étant donné la fragmentation du système italien et la mise en œuvre de sa réforme encore *in itinere*, nous avons choisi de prendre comme référence les Chartes des services de quatre gérants, à savoir le gérant en charge d'une partie de la ville de Milan[904], celui de la région Émilie - Romagne[905], celui de la ville de Rome et d'autres villes du

---

896 *Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua*, établie par la Loi N°160/2011, qui vient juste de substituer la *Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche* (CO.N.VI.RI.) prévue par l'Art. 161 du Code de l'environnement.

897 Arts. 147-149 du Code de l'environnement. Le territoire italien est partagé en plusieurs services intégrés en eau (en italien et au singulier *servizio idrico integrato*), que les régions doivent regrouper sur la base de critères environnementaux, fonctionnels et institutionnels en donnant ainsi naissance à des « *Ambito Territoriale Ottimale* » (ATO). Chaque ATO est géré par une AATO, entité administrative regroupant plusieurs communautés territoriales, ayant personnalité juridique. Toute communauté territoriale doit adhérer aux AATO, à l'exception des municipalités de moins de 1 000 habitants rentrant dans d'autres entités administratives appelées « *Autorità Montane* ».

898 Annexe 1/7, D.P.C.M. 4 mars 1996 concernant la règlementation des ressources en eau : « [l]a gestion du service [en eau] est réglée par les pouvoirs publics afin de protéger les consommateurs et les intérêts publics liés à la santé, à l'utilisation rationnelle des ressources et à la défense de l'environnement […] ». Traduction de l'auteur de l'italien au français du texte: « La gestione del servizio è regolata dall'autorità pubblica a tutela del consumatore e degli interessi pubblici connessi con la salute, con la razionale utilizzazione delle risorse e con la difesa dell'ambiente […] ».

899 Art. 149, Code de l'environnement.

900 Art. 154, Code de l'environnement.

901 Arts. 150 à 152, Code de l'environnement.

902 CO.N.VI.RI., *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici. Anno 2009*, 2010, p. 57, disponible sur www.conviri.it/contenuti/delibere/Relazione_al_Parlamento_2009.pdf (visité le 15 septembre 2011).

903 Document établit par le gérant sur la base d'un plan dicté par le D.P.C.M. N°550200/1999, Schéma général de référence pour l'élaboration de la Charte du service intégré en eau. Il est partie intégrante du contrat entre le gérant et l'usager.

904 AMIACQUE, *Carta del Servizio idrico integrato*, disponible sur www.amiacque.it/FileFolder/b474e910-0f87-4996-b2e4-73aeee122457/Media/Carta%20servizi/Carta%20Servizi%20DEFINITIVA.pdf (visité le 15 septembre 2011).

905 HERA S.P.A., *Carta del servizio pubblico relativa al servizio idrico integrato*, disponible sur www.gruppohera.it/binary/hr_clienti/casa_acqua_servizi/Carta_dei_servizi_maggio_2008.1234256139.pdf (visité le 15 septembre 2011).

Latium[906] et enfin le gérant responsable des régions des Pouilles et de la Basilicate[907]. Ainsi nous pourrons avoir un panorama suffisamment représentatif, du nord au sud, du pays.

Dans une première partie, nous examinons la portée du droit à l'eau ; dans la seconde partie, nous traitons du prix du service et dans la troisième partie, nous examinons les questions d'information et de participation. Finalement, nous envisageons les protections dont disposent les usagers du service intégré en eau.

1. Le droit à l'eau potable et à l'assainissement : quelle portée ?

En Italie, la consommation humaine de l'eau a la priorité sur tous les autres usages :

« [l]es usages différents de la consommation humaine sont permis dans la limite de la disponibilité des ressources en eau et sous condition qu'ils ne portent pas atteinte à leur qualité »[908].

En 1992, la Cour de cassation a jugé que l'interruption de l'approvisionnement en eau, pour des raisons autres que celles relatives à la satisfaction de l'intérêt public, porte atteinte au droit subjectif de tout usager[909].

La Cour constitutionnelle, en 1996, a affirmé que l'Italie reconnaît une importance particulière à l'eau en tant que bien primaire de la vie de l'homme[910]. « Les eaux destinées à la consommation humaine doivent être saines et propres »[911]. Par « eaux destinées à la consommation humaine » il faut entendre[912] :

---

906 ACEA ATO 2 S.P.A., *Carta del servizio idrico integrato*, disponible sur www.aceaato2.it/GetMedia .aspx?id=e6a305f263584b4b8b6df58ed80d0246&s=0 (visité le 15/09/2011).

907 ACQUEDOTTO PUGLIESE S.P.A., *La carta del servizio idrico integrato*, p. 37, disponible sur www.aqp.it/portal/pls/portal/docs/1/100386.PDF (visité le 15 septembre 2011).

908 Art. 144, alinéa 4, Code de l'environnement. Traduction de l'auteur de l'italien au français : « Gli usi diversi dal consumo umano sono consentiti nei limiti nei quali le risorse idriche siano sufficienti e a condizione che non ne pregiudichino la qualità ».

909 CASSAZIONE CIVILE SS.UU., arrêt N°2148, 21 février 1992, « Toute interruption de l'approvisionnement en eau pour les usagers privés, réalisée par une municipalité en dehors des décisions adoptées afin de répondre aux intérêts publics, est une activité matérielle qui porte atteinte aux droits subjectifs de ces usagers, qui ainsi peuvent recourir au juge civil afin d'obtenir, d'urgence, un ordre de rétablissement du service », traduction de l'auteur de l'italien au français : « L'interruzione della fornitura d'acqua nei confronti dell'utente privato, che venga attuata dal comune all'infuori di scelte autoritative rivolte al soddisfacimento di interessi pubblici si esaurisce in un'attività materiale, lesiva delle posizioni di diritto soggettivo di detto utente, e, pertanto, è denunciabile davanti al giudice ordinario, anche al fine del conseguimento in via d'urgenza (Art. 700 c.p.c.) di un ordine di ripristino della fornitura medesima ».

910 CORTE COSTITUZIONALE, arrêt N°259, 19 juillet 1996.

911 Art. 4, D. Lgs. N°31/2001 sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. Traduction de l'auteur de l'italien au français : « Le acque destinate al consumo umano devono essere salubri e pulite ».

912 Art. 2 (Définitions), D. Lgs. N°31/2001 : « Ai fini del presente decreto, si intende per : a) « acque destinate al consumo umano » : 1) le acque trattate o non trattate, destinate ad uso potabile ; per la preparazione, di cibi e bevande, o per altri usi domestici, a prescindere dalla loro origine, siano esse fornite tramite una rete di distribuzione, mediante cisterne, in bottiglie o in contenitori ; 2) le acque utilizzate in un'impresa alimentare per la fabbricazione, il trattamento, la conservazione o l'immissione sul mercato di prodotti o di sostanze destinate al consumo umano, escluse quelle, individuate ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera e), la cui qualità non può avere conseguenze sulla salubrità del prodotto alimentare finale […] ».

1. toutes les eaux potables et celles utilisées pour l'alimentation humaine et pour toute autre utilisation domestique[913], sans tenir en compte leur origine ;

2. toutes les eaux utilisées par les entreprises alimentaires dans la préparation, le traitement, la conservation, la mise sur le marché de produits et matières destinés à la consommation humaine.

La qualité de l'eau est mesurée au point où l'eau est livrée par le fournisseur à l'usager[914].

L'existence d'un lien avec le service intégré en eau est condition primaire pour la construction de tout bâtiment : habitations, prisons, hôpitaux, écoles, structures touristiques, lieux de travail privés et publics, etc. Aucun permis de construire ne peut être délivré si les ouvrages d'urbanisation primaire, comme l'approvisionnement en eau et les égouts, n'existent pas dans la zone relative. Le constructeur peut obtenir le permis de construire seulement s'il s'engage à bâtir ces ouvrages[915].

Toute construction doit être dotée de toilettes et d'autres services d'assainissement[916]. Tout individu peut se connecter à ses frais au service intégré en eau. Il peut néanmoins avoir des systèmes d'assainissement autonomes et privés. Dans ce cas, il ne payera pas la partie respective du tarif[917].

Le nombre d'habitations ayant accès à l'eau potable en 2001[918] était de 21 441 473. Le parc des habitations en 2001 se réparti comme suit[919] :

	Nombre d'habitations
Avec eau potable	21 441 473
Avec toilettes	21 602 695
Avec toilettes mais sans eau potable	210 445
Avec douche et/ou bain	21 393 944
Sans salle de bain/douche	93 956
Avec eau potable et sans toilettes	49 223
Sans eau potable et sans toilettes	1 370

On constate donc un taux élevé d'accès aux services de l'eau et de l'assainissement.

En 2007, le Comité européen des droits sociaux (Comité européen) a conclu[920] que l'Italie se trouve en situation de non-conformité avec la Charte sociale européenne révisée.

---

913 L'expression « utilisation domestique » comprend les besoins individuels, l'alimentation et l'hygiène personnelle.

914 Art. 5, D. Lgs. N°31/2001.

915 Loi N°1150/1942 sur l'urbanisme.

916 T.U.LL.SS. et modifications successives. D.P.R. N°380/2001, adopté le 6 juin 2001, Texte unifié en matière de constructions et D. Lgs. N°81/2008 sur la protection des accidents sur le travail.

917 Art. 155, Code de l'environnement.

918 Le prochain recensement de la population paraîtra fin 2011.

919 Données disponibles sur http://dawinci.istat.it/MD/dawinciMD.jsp?a1=m0GG0c0I0&a2=mG0Y8048f8&n= 1UH92O09OG055&v=1UH0L009OG0000000 (visité le 15 septembre 2011).

920 CEDS, *Conclusion*, c-2007-fr2, 31 octobre 2007, qui cite la *Décision* du même organe sur la réclamation N°27/2004 (CEDR c. Italie), 7 décembre 2005 : « Le Comité conclut que la situation de l'Italie n'est pas conforme à l'Article 31 §1 combiné à l'article E de la Charte révisée pour les motifs

Signalons parmi les nombreuses remarques faites par le Comité européen que seulement 11 régions italiennes[921] sur 20 avaient déjà adopté une législation prévoyant l'obligation, pour les municipalités, d'installer des campements et de les doter d'infrastructures (eau, assainissement, etc.) adaptées aux besoins des Roms. Les dépenses afférentes à ces installations devaient être réparties entre les régions, les municipalités et les usagers.

1.1. Les critères que doivent satisfaire la gestion des services intégrés en eau

Tout gérant doit garantir que le service intégré en eau respecte un certain nombre de critères, parmi lesquels l'efficacité, la continuité et l'égalité dans le traitement des usagers, que nous étudierons respectivement.

La gestion du service doit être efficace en garantissant la qualité du service en accord avec la demande des populations visées et les exigences environnementales[922]. En outre, tout gérant doit veiller à ce que l'extension des implantations et la technologie utilisée soient suffisantes afin de desservir toute la population visée[923].

Bien que l'Italie ne soit pas un pays riche en eau[924], elle arrive à satisfaire la demande des usagers se trouvant sur son territoire. En effet, la consommation moyenne d'eau potable est de 186.6 litres chaque jour[925] alors que la quantité minimale d'eau nécessaire à chaque être humain est de 20 à 50 litres par jour.

La continuité du service exige des gérants un approvisionnement régulier et sans interruptions de l'eau et des services d'assainissement, et les oblige à éviter toute désorganisation et, le cas échéant, à en réduire au maximum la durée. Ainsi, les situations de panne et de mauvais fonctionnement doivent être réglées par les pouvoirs publics et surtout

---

suivants: 1) toutes les régions ne se sont pas dotées d'une législation concernant les Roms et il n'existe pas encore de loi-cadre au niveau national ; 2) l'Italie n'a toujours pas démontré avoir pris des mesures suffisantes sur tout le territoire pour faire en sorte qu'une offre quantitative et qualitative de logement adaptée aux besoins des Roms leur soit proposée ; 3) l'Italie n'a toujours pas démontré s'être assurée ou avoir pris des mesures pour s'assurer que toutes les collectivités locales s'acquittent à cet égard des obligations qui leur incombent; 4) les données concernant les Roms ne sont pas encore recueillies à l'échelon national.

921 *Ibid*. La Lombardie, la Vénétie, le Frioul - Vénétie julienne, l'Émilie - Romagne, le Latium, la Toscane, le Piémont, l'Ombrie, la Sardaigne, la Ligurie, les Marches et le Trentin. Sur la base des conclusions du CEDS, les lois adoptées par ces régions donnent « […] aux Roms le droit de choisir entre nomadisme et sédentarité […]. En vertu de ces textes de loi, les municipalités sont tenues d'installer des campements et de les doter d'infrastructures (eau, électricité, assainissement). […] D'une manière générale, l'approche suivie est double : elle consiste d'une part à installer des campements équipés et des structures temporaires sur de nouveaux sites appelés « villages » et, d'autre part, à proposer aux familles [R]oms des logements sociaux et autres structures mises à la disposition des catégories défavorisées de la population par les municipalités et les ONG (Florence, Bologne, Pise, Reggio de Calabre, Turin, Lombardie). Une troisième option consiste à légaliser des logements construits sur des terrains appartenant à des Roms ou à leur concéder des terrains sur lesquels ils pourront bâtir eux-mêmes des habitations (Turin, Padoue, Naples). […] ».

922 Annexe 1/7, D.P.C.M. 4 mars 1996.

923 Annexe 1/7, D.P.C.M. 4 mars 1996 et Annexe I, D.P.C.M. N°550200/1999.

924 Ce problème est typique surtout du sud de l'Italie. Ces données se trouvent dans : ISTAT, *Giornata mondiale dell'acqua. Le statistiche dell'ISTAT*, 2011, p. 5, disponible sur www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20110321_00/testointegrale20110321.pdf (visité le 15 septembre 2011). LEGAMBIENTE, *L'emergenza idrica in Italia. Il libro bianco di Legambiente*, 2007, disponible sur http://risorse.legambiente.it/docs/emergenza_idrica2007.0000001521.pdf (visité le 15 septembre 2011).

925 ISPRA, *Qualità dell'ambiente umano. VII Rapporto annuale*, 2010, p. 127, disponible sur www.isprambiente.gov.it/site/_files/aree_urbane/1_LAPORTA.pdf, (visité le 15 septembre 2011) et ISTAT, *op. cit.*, p. 4.

les gérants doivent adopter les mesures nécessaires pour faire face à ces situations, afin de réduire tout désagrément aux usagers[926]. Lorsque des pannes, des dommages et des désorganisations ont lieu, les gérants doivent en informer les usagers et activer des services substitutifs[927]. Dans ce cadre, les gérants établissent un service d'intervention 24 heures sur 24, les délais de réaction peuvent varier sur la base du type d'intervention requise et du nombre d'appels reçus au même moment pour la même raison. Normalement, la résolution des problèmes est garantie dans les 48 heures suivant l'appel[928]. En principe, un préavis de 48 heures doit être donné lors d'interruption pour des interventions programmées[929].

Les gérants du service intégré en eau doivent garantir l'égalité des droits entre les usagers et éviter les discriminations entre eux : à parité de la capacité de la structure du service, les usagers doivent être traités de la même façon[930]. Aucune distinction dans l'approvisionnement du service ne peut être faite sur la base de motifs liés à la race, au sexe, à la langue, à la religion et aux opinions politiques[931]. Ceci implique, par exemple, que lorsque l'usager a un handicap ou qu'il est une personne âgée ou signalée par les services sociaux, le gérant doit adapter les procédures et les délais pour faire face, de façon adéquate, aux exigences spécifiques[932].

1.2. Quelles dérogations à la quantité d'eau potable sont permises ?

En 2008, dans 20 communes italiennes, il a été nécessaire de recourir au rationnement de l'eau potable pour utilisation domestique. En 2009, les communes contraintes à rationner l'eau potable étaient au nombre de 19. Bien que dans sept de ces communes, le rationnement en eau a eu une durée limitée à moins d'un mois pendant la période estivale, les autres communes ont dû appliquer la mesure de façon continue, ce qui témoigne de la pénurie de la ressource en eau des zones de référence.

Ce problème est typique surtout dans le sud de l'Italie[933] : 18.7% des familles qui y résident se plaignent de la pénurie en eau (33.4% en Calabre et 28.3% en Sicile), alors qu'au nord du pays, seulement 5.8% signale des irrégularités dans l'approvisionnement en eau (1.6% à Bolzano et 1.9% à Trente)[934].

---

926 Annexe 1, Directive P.C.M., 209200/1994, sur les principes concernant l'approvisionnement des services publics.

927 Annexe I, D.P.C.M. N°550200/1999 et HERA S.P.A., *op. cit.*, p. 23.

928 ACEA ATO 2 S.P.A., *op. cit.*, p. 20.

929 AMIACQUE, *op. cit.*, p. 10 et HERA S.P.A., *op. cit.*, p. 26.

930 Annexe I, D.P.C.M. N°550200/1999 et Annexe 1, Directive P.C.M., 209200/1994.

931 Annexe 1, Directive P.C.M., 209200/1994.

932 Annexe I, Directive P.C.M., 209200/1994, § 1: Eguaglianza. 1. L'erogazione del servizio pubblico deve essere ispirata al principio di eguaglianza dei diritti degli utenti. Le regole riguardanti i rapporti tra utenti e servizi pubblici e l'accesso ai servizi pubblici devono essere uguali per tutti. Nessuna distinzione nell'erogazione del servizio può essere compiuta per motivi riguardanti sesso, razza, lingua, religione ed opinioni politiche. Va garantita la parità di trattamento, a parità di condizioni del servizio prestato, sia fra le diverse aree geografiche di utenza, anche quando le stesse non siano agevolmente raggiungibili, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti. 2. L'eguaglianza va intesa come divieto di ogni ingiustificata discriminazione e non, invece, quale uniformità delle prestazioni sotto il profilo delle condizioni personali e sociali. In particolare, i soggetti erogatori dei servizi sono tenuti ad adottare le iniziative necessarie per adeguare le modalità di prestazione del servizio alle esigenze degli utenti portatori di handicap. ACEA ATO 2 S.P.A., *op. cit.*, pp. 23 et 27.

933 ISTAT, *op. cit.*, p. 5.

934 *Ibid*, p. 6.

Lorsque le gérant d'un service intégré en eau est obligé de réduire la quantité d'eau fournie, il ne peut suspendre complètement les fournitures pour les usages domestiques, ni ceux sensibles, par exemple à destination des hôpitaux[935].

1.3. Des dérogations à la qualité de l'eau sont-elles possibles ?

Depuis 2003[936], l'Italie a demandé à trois reprises, pour une période de trois ans chacune, une dérogation à la Commission européenne en raison des niveaux d'arsenic, minéral répandu dans l'eau de certaines zones du pays[937]. En effet, bien qu'en général, l'Italie respecte les critères de qualité fixés par l'Union européenne, la recherche de sources alternatives d'eau et l'établissement d'un réseau alternatif, afin de remplacer les services existants, prend beaucoup plus de temps que prévu[938].

Les pouvoirs publics peuvent limiter ou interdire l'utilisation de l'eau, afin de protéger la santé publique. Ils doivent en informer les populations intéressées et adopter rapidement les mesures nécessaires pour garantir l'approvisionnement en eau potable pour la période d'émergence et rétablir la qualité de l'eau[939].

D'autres substances d'origine humaine, telles que les nitrates et les pesticides, polluent le territoire italien. Pour cette raison, la qualité de l'eau potable est constamment sous contrôle, à la fois par les gérants des services intégrés en eau (contrôle interne) et par les pouvoirs publics (contrôle externe)[940]. Les accords de concession, conclus entre ces deux sujets, prévoient les délais et les objectifs de qualité à atteindre[941].

Lorsque la qualité de l'eau ne respecte pas les critères établis, les pouvoirs publics peuvent adopter des mesures d'urgence[942] ou des dérogations, motivées et limitées dans le temps[943] et dans l'espace, aux critères de qualité. Ces dérogations ne peuvent pas mettre en danger la santé humaine. Les usagers intéressés doivent être dûment et rapidement informés. Les pouvoirs publics doivent également faire des recommandations aux groupes spécifiques de la population pour lesquels la dérogation peut constituer un danger spécifique et s'activer pour rétablir la situation de respect des critères de qualité. Toute dérogation doit en outre être communiquée à la Commission européenne[944].

---

935 Art. 144, alinéa 4, Code de l'environnement. A titre d'exemple HERA S.P.A., *op. cit.*, p. 23.

936 Date fixée par la Directive 98/83/CE sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. Art. 16, D. Lgs. N°31/2001.

937 Notamment la Lombardie, le Trentin-Haut-Adige, la Toscane et le Latium. En 2008, les personnes intéressées par ce problème étaient 1 200 000. MINISTERO DELLA SALUTE, *I determinanti della salute*, 2009, p. 237, disponible sur www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_1144_ulteriorioallegati_ulteriorioallegato_1_alleg.pdf (visité le 15 septembre 2011).

938 MINISTERO DELLA SALUTE, *Relazione annuale al PNI – 2010*, 2011, disponible sur www.salute.gov.it/relazioneAnnuale2010/paginaInternaSottomenuRelazioneAnnuale2010.jsp?id=711&lingua=italiano&menu=cap1&sottomenu=30 (visité le 15 septembre 2011).

939 Art. 16, D. Lgs. N°31/2001.

940 Art. 165, Code de l'environnement. Arts. 6-8, D. Lgs. N°31/2001 et Annexe 1/7, D.P.C.M. 4 mars 1996.

941 Annexe 1/8, D.P.C.M. 4 mars 1996.

942 Art. 10, D. Lgs. N°31/2001.

943 Le maximum est de trois ans, renouvelable.

944 Arts. 13 et 14, D. Lgs. N°31/2001.

Des mesures d'interdictions ont été adoptées dans certaines parties du Latium à cause de la présence d'arsenic dans l'eau. Pour faire face à la pénurie de cette ressource, un service de camions-citernes a été établi[945].

1.4. Coupure de l'eau en cas d'impayés ?

La gestion des impayés des factures concernant le service intégré en eau est prévue dans les Chartes des services. En général, tout gérant doit envoyer à l'usager intéressé au moins un avis d'impayés avec une demande de payer et l'avertissement que si la situation persiste, le service sera coupé. Des intérêts moratoires sont appliqués aux sommes dues (impayés, plus intérêts moratoires, plus frais de réactivation du service). Très fréquemment, l'approvisionnement en eau est suspendu jusqu'au règlement de la somme totale des impayés[946]. Rares sont les gérants qui garantissent, lorsqu'il est techniquement possible, l'application d'instruments qui réduisent la quantité d'eau fournie à 50 litres par personne chaque jour[947].

Après l'adoption de ces mesures ou après le payement des sommes impayées, le rétablissement de la fourniture d'eau peut avoir lieu dans un délai de un[948] à deux[949] jours ouvrables. Signalons en revanche que lorsque l'approvisionnement en eau a été interrompu par faute du gérant, sa réactivation doit avoir lieu dans les trois heures suivant la communication du problème de la part de l'usager et ce, 24 heures sur 24. Il semble alors légitime de se poser la question de savoir pourquoi lorsque techniquement il est possible de rétablir le service dans les trois heures suivantes et 24 heures sur 24, les usagers qui ont réglé leurs impayés doivent se résoudre à attendre un jour ? Ceci peut ne pas poser de problème lorsque suite à la situation d'impayés, l'approvisionnement n'est pas suspendu complètement, mais lorsque ce n'est pas le cas, nous sommes devant une situation d'inégalité dans le traitement des usagers et potentiellement dangereuse pour leur santé. A ce propos, signalons que le juge civil[950] a considéré comme étant de nature vexatoire la clause contractuelle qui refuse à l'usager retardataire le droit de demander une réparation des dommages dérivant de l'interruption de la fourniture en eau.

Encore plus importante, bien qu'unique, notons la décision du juge civil qui établit que la suspension de l'approvisionnement d'un bien primaire comme l'eau est disproportionnée par rapport au défaut d'accomplissement d'une obligation pécuniaire[951].

---

945 CO.N.VI.RI., *Avis* N°7108, 24 février 2011, disponible sur http :www.conviri.it/ contenuti/Pareri/7108.doc (visité le 15 septembre 2011).

946 ACQUEDOTTO PUGLIESE S.P.A., *op. cit.*, , p. 37, AMIACQUE, *op. cit.*, p. 10 et ACEA ATO 2 S.P.A., *op. cit.*, p. 28.

947 Quantité d'eau indispensable pour la survie de l'homme, selon les critères établis par l'O.M.S. HERA S.P.A., *op. cit.*, pp. 11-13.

948 AMIACQUE, *op. cit.*, p. 10, ACEA ATO 2 S.P.A., *op. cit.*, p. 28.

949 ACQUEDOTTO PUGLIESE S.P.A., *op. cit.*, p. 37 et HERA S.P.A., *op. cit.*, pp. 11-13.

950 TRIBUNALE DI PALERMO, arrêt, 10 janvier 2000, « Deve essere considerata vessatoria la clausola negoziale con la quale, nei contratti per la distribuzione di acqua, si nega all'utente moroso il diritto al risarcimento di danni derivanti dall'interruzione della fornitura ».

951 TRIBUNALE DI BARI, arrêt, 9 septembre 2004, « Va accolta l'istanza cautelare ex art. 700 c.p.c. avanzata da un condominio nei confronti dell'Acquedotto Pugliese S.p.A. per l'inibitoria della sospensione della fornitura di acqua a causa di una asserita morosità, in quanto il rimedio della sospensione della fornitura di un bene primario come l'acqua appare sproporzionato a fronte di un inadempimento pecuniario ».

Tout usager peut recourir au juge civil afin d'obtenir l'interruption de la suspension de l'approvisionnement en eau par des mesures urgentes. Rappelons que ceci a été fixé par la Cour de cassation qui a affirmé l'existence d'un droit subjectif à l'eau[952] pour tout usager, et non seulement pour ceux qui ont des raisons sociales ou de santé.

2. Le prix de l'eau potable et de l'assainissement

En Italie, le prix du service intégré en eau (approvisionnement en eau et service d'assainissement) représente 0.7% des revenus des familles italiennes (composées en moyenne de 3.5 personnes qui consomment environ 200 m^3 par an)[953].

Si parfois le tarif du service est encore déterminé d'autorité par l'État, dans la plupart des cas, il est établi par chaque AATO et est le résultat d'un calcul très compliqué, qui tient compte d'une série de composantes, telles que la qualité de l'eau et du service fourni, les ouvrages et les ajustements nécessaires, l'importance des coûts de gestion des ouvrages et de ceux des zones de sauvegarde, ainsi que d'une quote-part des coûts de fonctionnement des pouvoirs publics. Le tarif, ainsi déterminé, doit garantir la couverture intégrale des coûts d'investissement et de fonctionnement sur la base du principe de récupération des coûts et du principe « pollueur payeur »[954].

L'utilisation des composantes et des principes énoncés ci-dessus démontre clairement que la loi italienne a plusieurs buts tels que l'efficacité du service intégré en eau, la protection de l'environnement et de la concurrence entre les personnes morales participant à l'appel d'offre pour choisir le gérant du service. Si l'efficacité du service et la protection de l'environnement peuvent contribuer indirectement au respect des droits de l'homme, la garantie de la concurrence semble aller à l'encontre de ce dernier.

Le tarif payé pour le service intégré en eau est la contrepartie d'une prestation[955]. Une telle disposition supporte l'idée, par ailleurs confirmée par la Cour constitutionnelle[956], selon laquelle la fourniture d'eau et du service d'assainissement a un caractère commercial.

Dans la plupart des cas, le tarif du service intégré en eau est partagé en deux parties : la première correspond à la consommation d'eau (tarification progressive) et pour cette raison elle est variable et articulée sur plusieurs échelons (principalement 3 ou 4) basés sur la quantité d'eau utilisée, et la deuxième partie, concernant la structure des égouts et le traitement des eaux usées, est fixe.

Notons les dimensions des tranches de consommation : la première est fixée pour une quantité de 0 à 100 m^3/an, la deuxième entre 101 et 150 m^3/an, la troisième de 151 à 200 m^3/an et la quatrième de 201 à 250 m^3/an. La première partie correspond à un tarif « facilité », la deuxième à un tarif de base, la troisième à un tarif de premier excédent et la quatrième à un tarif de deuxième excédent. L'utilisation d'une tarification progressive sur la base des tranches de consommation et surtout l'application du tarif réduit pour la première

952 CASSAZIONE CIVILE SS.UU., *op. cit.*

953 LEGAMBIENTE, FEDERUTILITY, *Acqua di rubinetto? Sì grazie! Controllata, economica e rispettosa dell'ambiente*, 2010, disponible sur http://risorse.legambiente.it/docs/Opuscolo_AcquarubinettoSIgrazie_2010.0000000536.pdf (visité le 15 septembre 2011).

954 Art. 154, Code de l'environnement.

955 Art. 154, Code de l'environnement, où il est affirmé que : « [t]utte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo ».

956 CORTE COSTITUZIONALE, arrêt N°335, 10 octobre 2008.

tranche va tout à fait dans la direction de la protection des droits de l'homme. L'idéal serait de prévoir une première tranche à prix réduit ou gratuite correspondant à la quantité minimale d'eau nécessaire pour la survie de l'homme (50 litres d'eau par jour). En outre, il conviendrait de tenir compte du nombre de personnes vivant dans la même habitation.

La partie fixe du tarif est calculée en considérant l'existence d'une correspondance entre l'eau fournie et celle évacuée. Cette partie du tarif est destinée à la construction et à couvrir toute intervention nécessaire pour les structures y afférentes et elle n'est pas due par les usagers dotés de systèmes de collecte et d'assainissement privés[957].

La Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle la partie de l'Art. 155 du Code de l'environnement, où le payement de la partie fixe du tarif était prévu même lorsque le service correspondant n'était pas encore construit ou qu'il ne fonctionnait pas. En reconnaissant la nature de contrepartie même de cette partie du tarif, la Cour a déterminé l'existence du lien synallagmatique entre la prestation et la partie du tarif en question. De ce fait, lorsque les systèmes d'égouts et de traitement n'existent ou ne fonctionnent pas, la partie relative du tarif n'est pas due par l'usager[958].

Finalement, rappelons que parmi les composantes pour la détermination du tarif, la rémunération du capital investi par le gérant était prise en compte. S'il est vrai que les services intégrés en eau italiens nécessitent des investissements structurels importants que les pouvoirs publics ne peuvent pas fournir, et nécessitant l'appel aux investisseurs privés, la composante en question pourrait paraître justifiée. Toutefois, il a été démontré que cette composante conduisait à une augmentation importante du tarif et un referendum en juin 2011 a abrogé la partie de l'article relative à cette composante[959].

2.1. Quelles dérogations au tarif de l'eau lorsque la qualité ou la quantité font défaut ?

Nous avons eu l'occasion de voir que la législation italienne prévoit la possibilité d'établir des dérogations à la qualité de l'eau potable, ce qui arrive dans plusieurs régions du pays essentiellement à cause de l'arsenic. Notons que parmi les composantes utilisées pour la détermination du tarif, la qualité de la ressource et du service relatif sont prises en considération. Ainsi le tarif devra être proportionnel à la qualité de l'eau et du service y afférent. Ceci semble tout à fait légitime et raisonnable car en principe si l'eau ou l'assainissement fournis ne sont pas de qualité ou de quantité suffisantes, l'usager ne peut être tenu à payer le même prix que ceux qui ont reçu de l'eau et un service de meilleure qualité. C'est d'autant plus vrai, que comme nous avons déjà vu, le tarif représente la contrepartie de la prestation.

Dans la pratique[960], lorsque la quantité et la qualité de l'eau potable disponibles ne sont pas suffisantes, le service d'approvisionnement en eau manquante pourra être remplacé par des camions-citernes. Néanmoins, il se peut, que ce service ait un prix supérieur. La question se pose alors de savoir qui doit se charger de la différence de prix entre le service intégré en eau normal et celui exceptionnel des camions-citernes. Si le droit à l'eau potable et à l'assainissement était reconnu en Italie comme droit de l'homme, l'État devrait se charger de cette différence. Toutefois la pratique nous démontre le contraire, car l'Agence[961] a déjà eu

957 Art. 155, Code de l'environnement.
958 CORTE COSTITUZIONALE, *op. cit.*
959 54.82% de la population italienne a participé au referendum 95. 80% a voté en faveur de l'abrogation.
960 CO.N.VI.RI., *Avis…, op. cit.*
961 *Ibid.*

l'occasion de décider que le gérant devait répartir la différence de prix du service des camions-citernes entre tous ses usagers. Autrement dit, non seulement entre les sujets intéressés par l'eau polluée par l'arsenic, mais également entre ceux qui n'avaient pas été touchés par ce problème et qui n'avaient pas reçu l'eau par les camions-citernes. Même si du point de vue de la solidarité sociale, une telle solution peut être justifiée, sur le plan des droits de l'homme, il semblerait plus sensé que les pouvoirs publics locaux ou l'AATO intéressés se chargent de la différence de prix.

2.2. Quelles facilités sont offertes aux moins avantagés ?

« Dans la détermination des tarifs, des facilitations sont prévues, même par le biais de compensations avec d'autres types de services, pour l'approvisionnement essentiel en eau, pour l'utilisation domestique et pour la consommation de certaines catégories d'usagers, sur la base d'une échelle de revenus […] »[962].

Ce pouvoir est attribué à chaque AATO, qui détermine chaque année, l'ensemble des aides sociales, en utilisant les disponibilités d'un fonds établi expressément à cette fin avec une partie du tarif[963]. En principe, l'élément utilisé pour l'attribution de l'aide sociale est l'« *Indicatore della Situazione Economica Equivalente* » (Indicateur de la Situation Économique Équivalente) (ISEE). D'autres éléments sont également pris en compte par chaque AATO, tels que le nombre de personnes composant la famille et la présence d'individus dont les conditions de santé sont particulières. Les AATO peuvent décider d'établir un échelon des entités de l'aide sociale sur la base de ces éléments[964]. Les personnes vivant dans des copropriétés peuvent également accéder à cette aide. L'aide peut prendre des formes diverses : remboursement déduit directement de la facture de l'équivalent d'une certaine quantité d'eau, versement d'une somme de la part de la municipalité, réduction du tarif d'un certain pourcentage[965].

L'AATO, le gérant et la municipalité doivent publier l'initiative par tout moyen, y compris leurs sites Internet, brochures, factures, etc. Les informations concernant ce type de facilités ne restent néanmoins pas d'accès facile. En effet, les sites Internet desdits sujets ne font pas mention de l'information.

---

962 Art. 154, alinéa 6, Code de l'environnement. Traduction de l'auteur de l'italien au français de l'Art. 154, alinéa 6, Code de l'environnement : « Nella modulazione della tariffa sono assicurate, anche mediante compensazioni per altri tipi di consumi, agevolazioni per quelli domestici essenziali, nonché per i consumi di determinate categorie, secondo prefissati scaglioni di reddito ».

963 ATOBO, *Regolamento attuativo per le agevolazioni tariffarie alle utenze deboli del servizio idrico integrato*, disponible sur www.ato-bo.it/atoStore/File/DP/DP%2001-08_allegato_Regolamento.pdf (visité le 15 septembre 2011). AATO5TOSCANACOSTA, *Regolamento attuativo tariffe idriche per utenze deboli*, disponible sur www.asaspa.it/asasi/allegati/regolamento-agevolazioni-utenze-deboli.pdf (visité le 15 septembre 2011). AATO4 Alto Valdarno, *Regolamento attuativo per le agevolazioni tariffarie per utenze deboli*, disponible sur www.ato4.toscana.it/file_allegati_famiglie/ Reg.%20utenze%20deboli%20 MODIFICATO%20allegato%20delibera%2028_07_all.%201.pdf (visité le 15 septembre 2011). AATO Puglia, *Regolamento attuativo per le agevolazioni tariffarie per utenze deboli*, disponible sur www.aatopuglia.it/public/DOC/Allegato_562_628.pdf (visité le 15 septembre 2011).

964 AATO Puglia, *Regolamento attuativo per le agevolazioni tariffarie per utenze deboli*, op. cit. ATOBO, *Regolamento attuativo per le agevolazioni tariffarie alle utenze deboli del servizio idrico integrato*, op. cit.

965 AATO Puglia, *Regolamento attuativo per le agevolazioni tariffarie per utenze deboli*, op. cit. ATOBO, *Regolamento attuativo per le agevolazioni tariffarie alle utenze deboli del servizio idrico integrato*, op. cit. AATO4 Alto Valdarno, *Regolamento attuativo per le agevolazioni tariffarie per utenze deboli*, op. cit.

Afin d'atteindre une redistribution équitable des coûts du service, des augmentations du tarif sont possibles pour les résidences secondaires, les réseaux hôteliers saisonniers, ainsi que les entreprises d'artisanat, commerciales et industrielles[966]. Bien que dans la logique de la redistribution équitable, les dites augmentations semblent tout à fait acceptables, en les analysant du point de vue du respect des droits de l'homme, il est impossible de les partager. En effet, les personnes présentes dans les structures mentionnées ont besoin de la même quantité d'eau minimale que celle à laquelle ils auraient accès s'ils étaient chez eux. Ainsi, bien que des difficultés techniques existent, il serait souhaitable de les surmonter afin d'assurer qu'une quantité minimale, soit 50 litres/jour par personne, soit mise à la disposition de tout individu se trouvant dans lesdites structures et que des augmentations de prix ne soient prévues que pour des quantités d'eau utilisées au delà de la dite quantité.

3. Quelles informations et participation pour les individus ?

Tous les pouvoirs publics impliqués dans les services intégrés en eau doivent assurer la publicité des projets concernant les ouvrages hydrauliques et d'importance similaire et permettre l'accès à quiconque souhaite consulter les documents pertinents[967]. En outre, ils doivent mettre à la disposition de tout individu qui en fait la demande, dans un délai de 30 jours, toute information environnementale requise[968], sans avoir besoin de recevoir la démonstration de son intérêt[969]. Finalement, par leurs pouvoirs de direction, contrôle et vigilance, les pouvoirs publics doivent garantir que les gérants respectent le droit à l'information et de participation de tous les individus[970].

Nous avons déjà eu l'occasion de voir que les pouvoirs publics et les gérants doivent informer et faire des recommandations aux usagers se trouvant dans une partie de l'Italie où la qualité et la quantité de l'eau ne respectent pas les paramètres établis. Pour ce faire, les gérants doivent organiser un mécanisme simple et rapide[971], visant à impliquer les usagers du service afin de connaître leurs opinions[972] et leurs évaluations du service[973]. Notons que tout usager peut présenter des mémoires, documents, observations et suggestions pour l'amélioration du service[974].

Bien que le droit à l'accès aux informations et le droit de participation puissent aller aussi dans le sens du respect du droit à l'eau potable et à l'assainissement, sur le plan des droits de l'homme, notons que malheureusement l'argumentation reste faible. A titre d'exemple, rappelons la grande difficulté dans la recherche d'informations concernant les aides sociales pour les usagers à bas revenus. Les informations relatives devraient être publiées, entre autres, sur les sites Internet de l'AATO, du gérant et de la municipalité de référence. Or, lorsque l'on cherche ces informations, même sur le site des municipalités les plus importantes, on ne parvient pas le plus souvent à y accéder. L'Agence nous informe[975] que le législateur et les pouvoirs publics sont intervenus pour remédier à ce problème.

---

966 Art. 154, alinéa 6, Code de l'environnement.

967 Art. 162, Code de l'environnement.

968 À titre d'exemple rappelons les informations concernant le fonctionnement des implantations, les technologies employées, la quantité et la qualité des eaux. Art. 162, Code de l'environnement. Directive P.C.M. N°209200/1994.

969 Art. 1, D. Lgs. N°195/2005, concernant l'accès du public aux informations environnementales.

970 Directive P.C.M. N°209200/1994.

971 Annexe 1/7, D.P.C.M. 4 mars 1996 et Annexe 1, Directive P.C.M. 209200/1994.

972 Annexe 1/7, D.P.C.M. 4 mars 1996.

973 Directive P.C.M. N°209200/1994.

974 Annexe 1, Directive P.C.M., 209200/1994.

975 CO.N.VI.RI., *Relazione annuale*, *op. cit.*, p. 76.

Tout individu ayant demandé l'accès à des informations concernant l'environnement et qui n'a pas reçu de réponse, peut demander à l'administration de réexaminer le rejet[976] ou recourir à l'autorité judiciaire

4. Quelle protection pour les individus usagers du service intégré en eau ?

Nous avons déjà eu l'occasion de voir qu'en Italie plusieurs moyens de tutelle sont établis pour protéger les usagers du service intégré en eau : les recours administratifs, ainsi que les moyens de règlement des différends à caractère juridictionnel (devant le juge administratif et civil) ou non juridictionnel.

Les usagers ont la possibilité de présenter des réclamations écrites aux gérants lorsqu'ils croient que leurs droits n'ont pas été respectés. Les réponses doivent parvenir dans un délai qui varie de 20[977] à 45[978] jours, selon le gérant[979], et, le cas échéant, ces derniers versent une somme fixe à titre de réparation[980].

L'Agence compte, parmi ses compétences, celle concernant la tutelle des intérêts des usagers du service intégré en eau, qu'elle met en œuvre par l'adoption d'avis sur la qualité des services et la protection des consommateurs. Les requêtes peuvent être présentées par les usagers, les associations des consommateurs, les pouvoirs publics, comme le Ministère de l'Environnement et les communautés territoriales.

Parmi les moyens de règlement des différends à caractère juridictionnel, les consommateurs peuvent agir devant les juridictions pour demander la réparation du dommage subi, en utilisant la *class action*[981], et le rétablissement du service[982].

Par le biais de la *class action*, tous les individus appartenant à la même classe peuvent agir en défense de leurs intérêts. Néanmoins, à la différence des systèmes de *common law* où les résultats du jugement sont applicables à tous ceux de la classe, en Italie, comme dans tous les autres pays de droit civil, où les jugements ne s'appliquent qu'aux parties, il existe une clause de *opt in*, qui permet aux sujets, qui désirent que le jugement produise des effets à leur égard, d'adhérer au recours. L'action peut être initiée par tous les individus appartenant à une classe, les associations de consommateurs et des comités à qui l'on donne mandat. L'action peut être initiée également par tout usager à titre particulier, mais elle doit concerner une pluralité de sujets. Le sujet passif de l'action ne peut être qu'une entreprise ayant son siège en Italie[983]. La *class action* est suspendue lorsqu'une procédure est en cours devant une autorité indépendante ou le juge administratif. Le recours à ce type d'action exclu toute autre action restitutoire et de réparation fondée sur le même titre. L'utilisation de la *class action* peut aider les deux cotés des rapports commerciaux : les entreprises, pour améliorer leur efficacité et être plus concurrentielles et les consommateurs, pour régler des rapports et non plus des différends[984].

---

976 Art. 7, D. Lgs. N°195/2005.

977 HERA S.P.A., *op. cit.*, pp. 22, 30 et 31.

978 ACQUEDOTTO PUGLIESE S.P.A., *op. cit.*, pp. 35 et 47.

979 30 jours pour ACEA et AMIACQUE, ACEA ATO 2 S.P.A..

980 HERA S.P.A., *op. cit.*, pp. 31-33, ACQUEDOTTO PUGLIESE S.P.A., *op. cit.*, p. 41, AMIACQUE, *op. cit.*, p. 16 et ACEA ATO 2 S.P.A., *op. cit.*, p. 35.

981 Art. 140bis, Code de la consommation.

982 D. Lgs. 198/2009, sur le recours pour l'efficacité des administrations et de concessionnaires de services publics.

983 CO.N.VI.RI., *Relazione annuale, op. cit.*, p. 79.

984 *Ibid.*, p. 80.

En utilisant l'action pour le rétablissement du service, l'usager ne recherche pas la réparation du dommage subi, mais il demande le retour d'une fourniture correcte du service. Cette action a une nature résiduelle, car elle ne peut être activée lors d'une procédure devant l'Agence ou autre autorité administrative ou la *class action* sont en cours. La légitimation active est attribuée aux usagers ou aux associations des consommateurs ou aux comités de protection des intérêts de ces sujets. La légitimation à agir est donnée à toute personne physique agissant à des fins étrangères à l'activité d'entrepreneur, commerciale, artisanale éventuellement exercée[985].

Les consommateurs peuvent également recourir à la médiation[986]. Ce moyen devait être prévu dans les Chartes des services concernant la fourniture d'eau, mais dans la plus part des cas cette option n'existe pas. Le but de la médiation, parmi les actions possibles pour la défense des usagers du service intégré en eau, est celui de diffuser une culture de négociation collective afin de garantir une meilleure qualité de vie pour les citoyens, à la fois comme individus et comme collectivité. En outre, la médiation peut donner aux citoyens un dégré plus élevé de protection, en rationalisant la charge du travail des juridictions. Ce moyen peut être vu comme étant utile tant pour les gérants du service intégré en eau, que pour les usagers. En effet, les gérants pourront déterminer les cas pratiques les plus fréquents et prévoir des moyens de résolution anticipée visant à éviter dès le départ les problèmes aux usagers[987].

CONCLUSIONS

Sur la base des données dont nous disposons, il s'avère impossible d'affirmer que la législation italienne, adoptée avant 2010 et actuellement en vigueur, a mis en place le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement. En effet, comme pour le droit international avant 2010, ce droit peut être respecté seulement par le biais de la protection de droits relatifs à la santé, l'environnement, les consommateurs, ou d'autres droits sociaux. La présente étude montre qu'en Italie, il reste encore du chemin à parcourir pour mieux délimiter les contours du droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, en tant que droit de l'homme.

Sur la base des règles illustrées, notons que seules les personnes vivant dans des zones où les ouvrages d'urbanisation primaire sont présents et pouvant être définies comme usagers/consommateurs, du fait de la conclusion d'un contrat avec le gérant du service intégré en eau, peuvent avoir accès à l'eau potable et à l'assainissement. En effet, les individus habitant des structures précaires[988], telles que habitations de fortune, bidonvilles, roulottes etc., et ceux sans-abris n'ont pas d'accès à l'eau potable et à l'assainissement, sauf lorsqu'ils peuvent avoir recours aux fontaines et toilettes publiques.

Le 29 avril 2008, un projet de loi[989] prévoyant l'obligation d'installer des compteurs d'eau dans toute copropriété a été présenté à la Chambre des députés. Le but déclaré de ce projet est celui d'obliger tout usager à se rendre mieux compte de sa consommation d'eau et d'arriver à épargner cette ressource, de plus en plus rare. Bien que ce but vise directement la protection de l'environnement, le résultat pourrait aller vers la protection du droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, car il s'efforce d'assurer la présence d'une quantité d'eau suffisante pour faire face aux besoins présents ou futurs de tout individu.

985 Art. 3 a), Code de la consommation.

986 Loi N°69/2009 sur le développement économique, la simplification, la compétitivité et le procès civil.

987 CO.N.VI.RI., *Relazione annuale*, *op. cit.*, p. 77.

988 En 2001, les lieux appartenant à la catégorie « autres types d'habitation » étaient de 28 029. Données disponibles sur http://dawinci.istat.it/MD/dawinciMD.jsp?a1=m0GG0c0I0&a2=mG0Y8048f8&n=1UH93G09OG04G&v=1UH1OE09OG0000000 (visité le 15 septembre 2011).

989 *Atti parlamentari. Camera dei Deputati, XVI Legislatura*, N°275.

Le 22 juillet 2008, un projet de loi constitutionnelle a été présenté à la Chambre des Députés qui prévoit que : « La République reconnaît, parmi les droits inviolables de l'homme, le droit à l'eau »[990]. Le commentaire, qui accompagne cette proposition, souligne que le bien juridique de l'eau ne devrait pas être considéré comme une marchandise et que le droit à l'eau devrait faire partie des droits fondamentaux à la fois de l'homme et des communautés auxquelles il appartient. Malheureusement, depuis leurs présentations, ces deux projets n'ont pas encore fait l'objet d'un examen par les commissions parlementaires auxquelles ils ont été confiés.

En juin 2011, le peuple italien, par le biais de deux referendums[991] abrogatifs, a éliminé deux dispositions législatives accusées de promouvoir l'organisation des services intégrés en eau par la voie de la privatisation de l'eau, ce qui est considéré comme contradictoire par rapport à la nature de bien commun et de ressource primaire de l'eau pour la survie des êtres humains.

Rappelons également quelques éléments de la structure de la Loi régionale N°11/2011 des Pouilles (Loi des Pouilles), adoptée le 20 juin 2011. Bien qu'elle ne concerne qu'une partie de l'Italie, elle confirme le contenu des résolutions de l'Assemblée Générale et du Comité des droits de l'homme.

La Loi des Pouilles affirme que l'eau est un bien commun, de propriété collective, essentielle et irremplaçable pour la vie[992] et que le service intégré en eau doit être géré en respectant le droit à l'eau potable et aux services d'assainissement en tant que droit de l'homme fondamental pour la pleine jouissance de la vie et de tous les droits de l'homme, ainsi qu'établi par les Nations unies[993].

Le gérant du service intégré en eau (personne morale de droit public, qui poursuit la règle du budget équilibré) [994] doit agir afin de garantir la transparence, l'accès du public aux informations, le pouvoir des individus de faire des observations et des propositions ; de créer un organe de contrôle, basé sur la représentativité des travailleurs, associations environnementales, consommateurs, syndicats et représentants des municipalités et des comités de citoyens ; de prévoir des procédures et les moyens pour impliquer et faire participer les travailleurs et les citoyens aux décisions concernant les actes fondamentaux de planification, programmation et gestion. Finalement, le gérant peut promouvoir toute forme de consultation populaire sur les modalités et sur les niveaux quantitatifs et qualitatifs pour l'approvisionnement du service[995].

---

990 Traduction de l'auteur de l'italien au français. Le texte originel se lit comme suit : « La Repubblica riconosce, tra i diritti inviolabili dell'uomo, il diritto all'acqua », in *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XVI Legislatura*, N°2628.

991 Le premier referendum concernait l'abolition des dispositions prévoyant la libéralisation des services publics, parmi lesquels l'approvisionnement en eau et la gestion des installations des égouts et d'assainissement (service intégré en eau, *servizio idrico integrato*). 54.81% de la population a participé au referendum et 95.35% s'est exprimé en faveur de l'abrogation. Nous avons déjà fait référence au deuxième referendum dans le paragraphe relatif à la détermination du tarif du service intégré en eau. Rappelons qu'il prévoyait l'abrogation de la disposition qui établissait la rémunération du capital investi par le gérant du service intégré en eau, parmi les composantes du tarif relatif.

992 Art. 1, Loi des Pouilles, « L'acqua è un bene comune, di proprietà collettiva, essenziale e insostituibile per la vita ».

993 Art. 1, Loi des Pouilles, « Il servizio idrico integrato deve essere gestito […] nel rispetto del diritto all'acqua potabile e sicura e ai servizi igienici come un diritto umano essenziale al pieno godimento della vita e di tutti i diritti umani, sancito dalle Nazioni Unite ».

994 Art. 5, Loi des Pouilles.

995 Art. 6, Loi des Pouilles.

En conformité avec les résolutions des Nations unies, afin de garantir à tout individu résidant dans la région, l'accès à l'eau potable en tant que droit inviolable et inaliénable de toute personne humaine, mais aussi droit universel qui ne se prête pas aux règles du marché, la Loi des Pouilles, visant à assurer un niveau essentiel d'accès à l'eau afin de satisfaire les besoins de la collectivité, crée un fonds pour le droit à l'eau, géré en collaboration avec le gérant du service intégré en eau, d'une part, et l'AATO[996], d'autre part. Ce fonds est alimenté par une partie (18%) des bénéfices obtenus par le gérant et doit fournir le service gratuitement aux usagers domestiques sur la base d'échelons établis sur le revenu et la consommation de la ressource en eau et des principes de proportionnalité[997].

Le 22 juillet 2011[998], le Conseil des Ministres a déposé un recours contre cette loi devant la Cour constitutionnelle, empêchant ainsi son entrée en vigueur. Le Conseil des Ministres dénonce l'inconstitutionnalité de cet acte législatif régional sur la base de deux motivations que l'on peut résumer comme suit : 1) l'attribution du service intégré en eau au gérant est prévue par un acte législatif, ce qui est contraire aux règles communautaires qui prévoient le recours à une procédure publique, telle qu'un appel d'offre ; 2) l'attribution du service est sans limite temporelle, alors que, encore une fois, les règles communautaires exigent des attributions limitées dans le temps.

En prenant en considération ces éléments, il semble possible d'établir que le peuple italien considère que l'eau potable et l'assainissement sont des biens indispensables à la vie des individus et à que ces derniers puissent exercer leurs droits de l'homme. Encore, faudrait-il toutefois éliminer toute distinction entre usagers/consommateurs et non usagers/consommateurs, en assurant, par exemple, l'accès aux œuvres d'urbanisation primaire et à un minimum d'eau (50 litres/personne/jour) essentiel à la vie, à un prix très bas, voire gratuitement, sans faire de différences entre les lieux où se trouvent les personnes. Nonobstant les difficultés techniques existantes qu'il faudrait surmonter, ceci permettrait : premièrement, aux individus vivant dans des structures précaires et aux sans-abris, d'avoir l'eau et l'assainissement nécessaires à leur survie et, deuxièmement, à toute personne sans distinction d'avoir accès aux moyens de tutelle de ce droit.

Une autre mesure indispensable pour l'établissement du droit à l'eau potable et à l'assainissement serait celle d'interdire aux gérants l'interruption totale du flux d'eau lors d'impayés. Sachant que pour vivre, tout individu a besoin de 50 litres par jour, les gérants devraient pouvoir limiter l'approvisionnement d'eau à cette quantité. L'existence de cette limitation pourrait être utile également en cas d'interruption pour faute du gérant, car l'individu intéressé ne resterait pas totalement sans eau.

L'information et la participation du public devraient être assurées. Nous attendons avec impatience de voir les effets des mesures qui, selon l'Agence, le législateur et les pouvoirs publics italiens seraient adoptées pour faire face aux insuffisances actuellement existantes. A titre d'exemple, notons que la résolution de ces problèmes contribuerait sans doute à améliorer la vie des individus se trouvant dans des zones où l'eau est à risque de pollution, de ceux qui ont un handicap et de ceux qui ont des difficultés économiques.

996 Art. 3, Loi des Pouilles.

997 Arts. 3 et 13, Loi des Pouilles.

998 Article de presse disponible sur www.libero-news.it/news/788896/Acqua-cdm-impugna-legge-regionale-Puglia-su-Acquedotto-Pugliese.html (visité le 14 septembre).

Nous avons également vu que les moyens de protection des droits des usagers sont multiples. La coordination entre ces moyens et leurs bénéfices n'est pas encore tout à fait limpide.

En conclusion, il est souhaitable que les mesures que nous venons d'énoncer soient adoptées par l'Italie. En effet, cela permettrait, bien avant de répondre aux résolutions de l'Assemblée Générale et du Comité, de respecter deux des principes repris dans sa Constitution que sont l'inviolabilité[999] de certains droits et l'égalité[1000] des individus.

TABLEAU DES ABREVIATIONS UTILISEES

	Signification en italien	Traduction en français
D. Lgs.	Decreto Legislativo	Décret Législatif
D.L.	Decreto Legge	Décret-Loi
D.M.	Decreto Ministeriale	Décret Ministériel
D.P.C.M.	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri	Décret du Président du Conseil des Ministres
Directive P.C.M.	Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri	Directive du Président du Conseil des Ministres
D.P.R.	Decreto del Presidente della Repubblica	Décret du Président de la République
ISPRA	Istituto superiore per la protectione e la ricerca ambientale	Agence nationale pour la protection de l'environnement
RTNU	Raccolta dei trattati delle Nazioni Unite	Recueil des Traités des Nations Unies
SS.UU.	Sezioni Unite	Sections Unies
T.U.LL.SS.	Testo Unico delle Leggi Sanitarie	Texte Unifié des Lois Sanitaires

999 Art. 2, Constitution : « La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale ».

1000 Art. 3, Constitution : « Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese ».

BIBLIOGRAPHIE

Textes normatifs internes

- Instructions ministérielles du 20 juin 1896.
- R.D. N°523/1904, adopté le 25 juillet 1904, Texte unifié des ouvrages hydrauliques.
- R. D. N°1775/1933, adopté le 11 décembre 1933, Texte unifié des eaux.
- R.D. N°262/1942, adopté le 16 mars 1942, Code civil.
- Loi N°1150/1942, adoptée le 17 août 1942, sur l'urbanisme.
- Loi N°129/1963, adoptée le 4 février 1963, sur la planification des aqueducs.
- D. M. 399000/1975, adopté le 5 juillet 1975, sur la hauteur minimale et les conditions principales d'assainissement et sanitaires des habitations.
- Loi N°319/1976, adoptée le 10 mai 1976, sur la protection des eaux de la pollution.
- Loi N°349/1986, adoptée le 8 juillet 1986, instituant le Ministère de l'Environnement.
- Loi N°142/1990, adoptée le 8 juin 1990, sur les collectivités territoriales.
- Loi N°36/1994, adoptée le 5 janvier 1994, en matière de ressources en eau.
- Loi N°61/1994, adoptée le 21 janvier 1994, instituant l'Agence nationale pour la protection de l'environnement (ISPRA).
- Directive P.C.M., 209200/1994, sur les principes concernant l'approvisionnement des services publics.
- D.P.C.M., 4 mars 1996, sur la règlementation des ressources en eau.
- D.P.C.M. N°550200/1999, Schéma général de référence pour l'élaboration de la Charte du service intégré en eau.
- D.P.R. N°380/2001, adopté le 6 juin 2001, Texte unifié en matière de constructions.
- D. Lgs. N°31/2001, adopté le 2 février 2001, sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.
- D.M. N°185/2003, adopté le 12 juin 2003, Règlement concernant la réutilisation des eaux usées.
- D. Lgs. N°195/2005, adopté le 19 août 2005, sur l'accès du public aux informations environnementales.
- D. Lgs. N°206/2005, adopté le 6 septembre 2005, Code de la consommation.
- D. Lgs. N°152/2006, adopté le 3 avril 2006, Code de l'environnement.
- D. Lgs. N°81/2008, adopté le 9 avril 2008, sur la protection des accidents sur le travail.
- D. Lgs. N°198/2009, adopté le 20 décembre 2009, sur le recours pour l'efficacité des administrations et de concessionnaires de services publics.
- Loi N°69/2009, adoptée le 18 juin 2009, sur le développement économique, la simplification, la compétitivité et le procès civil.
- Loi régionale N°11/2011, adoptée le 20 juin 2011, sur la gestion du service intégré en eau, la constitution de l'Agence publique régionale et l'Aqueduc des Pouilles.
- Loi N°106/2011, adoptée le 12 juillet 2011, sur les premières dispositions urgentes pour l'économie.

Affaires judiciaires

- CASSAZIONE CIVILE SS.UU., arrêt N°2148, 21 février 1992.
- CORTE COSTITUZIONALE, arrêt N°259, 19 juillet 1996.
- TRIBUNALE DI PALERMO, arrêt, 10 gennaio 2000.
- TRIBUNALE DI BARI, arrêt, 9 septembre 2004.
- CORTE COSTITUZIONALE, arrêt N°335, 10 octobre 2008.

Autres documents

- ACEA ATO 2 S.P.A., *Carta del servizio idrico integrato*, p. 35, disponible sur www.aceaato2.it/GetMedia.aspx?id=e6a305f263584b4b8b6df58ed80d0246&s=0 (visité le 14 août 2011).
- ACQUEDOTTO PUGLIESE S.P.A., *La carta del servizio idrico integrato*, p. 41, disponible sur www.aqp.it/portal/pls/portal/docs/1/100386.PDF (visité le 14 août 2011).
- AGNU doc. A/64/PV.108, 28 juillet 2010.
- AGNU doc. A/RES/64/292, 3 août 2010.
- AMIACQUE, *Carta del Servizio idrico integrato*, p. 16, disponible sur www.amiacque.it/FileFolder/b474e910-0f87-4996-b2e4-73aeee122457/Media/Carta%20servizi/Carta%20Servizi%20DEFINITIVA.pdf (visité le 14 août 2011).
- AATO4 Alto Valdarno, *Regolamento attuativo per le agevolazioni tariffarie per utenze deboli*, disponible sur www.ato4.toscana.it/file_allegati_famiglie/Reg.%20utenze%20deboli%20MODIFICATO%20allegato%20delibera%2028_07_all.%201.pdf (visité le 14 août 2011).
- AATO5TOSCANACOSTA, *Regolamento attuativo tariffe idriche per utenze deboli*, disponible sur www.asaspa.it/asasi/allegati/regolamento-agevolazioni-utenze-deboli.pdf (visité le 14 août 2011).
- ATOBO, *Regolamento attuativo per le agevolazioni tariffarie alle utenze deboli del servizio idrico integrato*, disponible sur www.ato-bo.it/atoStore/File/DP/DP%2001-08_allegato _Regolamento.pdf (visité le 14 août 2011).
- ATO Puglia, *Regolamento attuativo per le agevolazioni tariffarie per utenze deboli*, disponible sur www.aatopuglia.it/public/DOC/Allegato_562_628.pdf (visité le 14 août 2011).
- *Atti Parlamentari. Camera dei Deputati, XVI Legislatura*, N°275.
- *Atti Parlamentari. Camera dei Deputati, XVI Legislatura*, N°2628.
- CDH doc. A/HRC/RES/15/L.14, 24 septembre 2010.
- CDH doc. A/HRC/RES/15/9, 6 octobre 2010.
- CEDS, *Conclusion*, c-2007-fr2, 31 janvier 2001
- Co.N.Vi.Ri., *Avis* N°7108, 24 février 2011, disponible sur www.conviri.it/contenuti /Pareri/7108.doc (visité le 14 août 2011).
- CO.N.VI.RI., *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici. Anno 2009*, 2010, p. 79, disponible sur www.conviri.it/contenuti/delibere/Relazione_al_Parlamento _2009.pdf (visité le 14 août 2011).
- HERA S.P.A., *Carta del servizio pubblico relativa al servizio idrico integrato*, pp. 31-33, disponible sur www.gruppohera.it/binary/hr_clienti/casa_acqua_servizi/Carta_dei_servizi _maggio_2008.1234256139.pdf (visité le 14 août 2011).

- ISPRA, *Qualità dell'ambiente umano. VII Rapporto annuale*, 2010, p. 127, disponible sur www.isprambiente.gov.it/site/_files/aree_urbane/1_LAPORTA.pdf, (visité le 14 août 2011).
- ISTAT, *Giornata mondiale dell'acqua. Le statistiche dell'ISTAT*, 2011, p. 5, disponible sur www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20110321_00/testointegrale 20110321.pdf (visité le 14 août 2011).
- LEGAMBIENTE, *L'emergenza idrica in Italia. Il libro bianco di Legambiente*, 2007, disponible sur http://risorse.legambiente.it/docs/emergenza_idrica2007.0000001521.pdf (visité le 14 août 2011).
- LEGAMBIENTE, FEDERUTILITY, *Acqua di rubinetto? Sì grazie! Controllata, economica e rispettosa dell'ambiente*, 2010, disponible sur http://risorse.legambiente.it/docs/ Opuscolo_ AcquarubinettoSIgrazie_2010.0000000536.pdf, (visité le 14 août 2011).
- MINISTERO DELLA SALUTE, *I determinanti della salute*, 2009, p. 237, disponible sur www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_1144_ulteriorіallegati_ulteriореallegato_1_ alleg.pdf (visité le 14 août 2011).
- MINISTERO DELLA SALUTE, *Relazione annuale al PNI – 2010*, 2011, disponible sur www.salute.gov.it/relazioneAnnuale2010/paginaInternaSottomenuRelazioneAnnuale2010.jsp?id=711&lingua=italiano&menu=cap1&sottomenu=30 (visité le 14 août 2011).

Doctrine

Atelli M., « Il ruolo della tariffa nella disciplina del servizio idrico integrato », in *Analisi giuridica dell'economia*, 2010, pp. 221-232.

Calgagnile F., « L'infrastruttura per il servizio idrico integrato: il caso dell'Acquedotto Pugliese », in *Analisi giuridica dell'economia*, 2010, pp. 233-246.

Frosoni E. F., « Dare un diritto agli assetati », in *Analisi giuridica dell'economia*, 2010, pp. 29-37.

Jampagnlia C., Molinari E., *Salvare l'acqua*, Milan, 2010, 220 p.

Leonetti E., « La disciplina del servizio idrico integrato un quadro di sintesi », in *Analisi giuridica dell'economia*, 2010, pp. 89-98.

Lucarelli A., « I modelli di gestione dei servizi pubblici locali dopo il decreto Ronchi. Verso un governo pubblico partecipato dei beni comuni », in *Analisi giuridica dell'economia*, 2010, pp. 127-141.

Massarutto A., *Privati dell'Acqua? Tra bene comune e mercato*, Bologne, 2011, 235 p.

Massarutto A., « La cultura del fare (e del disfare): il cantiere infinito della riforma dei servizi idrici », in *Analisi giuridica dell'economia*, 2010, pp. 99- 126.

Pitzurra L., « Nuovi strumenti di tutela dell'utente del servizio idrico integrato », in *Analisi giuridica dell'economia*, 2010, pp. 265-280.

Scovazzi T., « Il diritto all'acqua nella Dichiarazione di Lima e nel diritto internazionale », in *El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones contemporáneas*, Murcia, 2009, pp. 305-316.

Smets H., *Le droit à l'eau dans les législations nationales*, AFD, Paris, 2006, 121 p.

Smets H., *La reconnaissance officielle du droit à l'eau en France et à l'international*, AFD, Paris, 2007, 163 p.

Sticchi Damiani, E., « Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in tema di servizio idrico integrato », in *Analisi giuridica dell'economia*, 2010, pp. 143-185.

Tonoletti B., *Beni pubblici e concessioni*, Padou, 2008, 477 p.

IMPROVING THE RIGHT TO WATER IN THE NETHERLANDS

H.F.M.W. van Rijswick
Professor of European and Dutch Water Law at the Utrecht University, the Netherlands

1. Introduction

A right to water contemplates a given quantity of drinking water per individual, often combined with a right to sanitation. The amount in question is a very limited quantity (50 litres per day, although 25 litres is also mentioned) of clean drinking water or water for domestic use.[1001] This is only just enough to survive. The right to water is increasingly being recognized in international conventions, but not to such an extent that a binding human right to water exists.[1002] A broader scope of the right to water includes the protection of safety against flooding, sufficient, clean water for domestic use, food production, energy supply, sanitation, recreation and, last but certainly not least, the protection of ecosystems. However, in this contribution on the right to water in the Netherlands, I will focus on the classical right to water with regard to drinking water and the use of water for domestic use as well as the right to sanitation.[1003] This contribution aims to find missing gaps in the protection of the right to water and sanitation in Dutch law and to provide ideas for legal improvements to guarantee the right to water in the Netherlands. Most of the literature on the right to water in the Netherlands is published in Dutch, but will be mentioned anyway because it includes a good analysis and suggestions for improvement.[1004]

1001 World Health organization, *Minimum water quantity needed for domestic use in emergencies*, draft revised: 7.1.05, Technical Note N°9. WHO Technical Notes for Emergencies (2005).

1002 For example, in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966) and as a fundamental right recognized by the General Assembly of the United Nations (A/RES/54/175) and defined in General Comment N°15 on the Right to Water, adopted in 2002 by the Committee of Economic, Social and Cultural Rights (UN Doc. E/C.12/2002/11).

1003 This contribution is based on earlier publications – H.F.M.W. van Rijswick and A.M. Keessen, Legal Protection of the Right to Water in the European Union, in: Sultana, F. and Loftus, A. (eds.), *The Right to Water: Politics, Governance and Social Struggles*, Earthscan, London, 2011 (forthcoming); A.M. Keessen and H.F.M.W. van Rijswick, The right to sanitation in the Netherlands, in: H. Smets (ed.), *Le droit à l'assainissement, un droit fondamental, The right to sanitation in national laws*, Académie de l'Eau, Éditions Johanet, Paris, 2010, p. 299-306. ISBN 978-2-9000-8688-9, also available at: www.academie-eau.org; H.F.M.W. van Rijswick en H.J.M. Havekes, *Waterrecht in Nederland*, Kluwer, Deventer, 2010; and on the work of Maikel Looijs, Faiq Karim, Jessica Pereboom, Manon van der Velden and Ernst-Jan van den Boogaart, students participating in the 2011 master's degree in Water Law at Utrecht University.

1004 J. Verschuuren, Het recht op water, in: Th.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes and H.F.M.W. van Rijswick, Weids Water, opstellen over waterrecht, SDU Uitgevers, Den Haag, 2006, p. 427-440; C.M. Brölman, Mensenrecht op water biedt bescherming tegen afsluiting, Nederlands Juristenblad, 2008/41, p. 2584; C.M. Brölman, Internationaal waterrecht en het mensenrecht op water, in: Het waterrecht in perspectief, Actuele ontwikkelingen en doorwerking naar het milieurecht en ruimtelijk ordeningsrecht, Centrum voor Milieurecht, Universiteit van Amsterdam, Groningen, Europa Law Publishing, 2008; C.M. Brölman, Relativering van het recht op water, Nederlands Juristenblad, 2010, 1652; H.F.M.W. van Rijswick en H.J.M. Havekes, *Waterrecht in Nederland*, Kluwer, Deventer, 2010; P. Memenlink, Een sluitende regeling voor schoon water, Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht, 2011/16; D. Dankers-Hagenaars, Drinkwater en de overheid als derde, De overeenkomst tot levering van drinkwater en de rol van de overheid als derde bij dit contrAct, in: B. Reinhartz, A. Oderkerk, T. Bos and D. Dankers-Hagenaars (eds.), Belangen van derden, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2008.

2. The Netherlands as an EU Member State

It should be noted that the right to water as it is elaborated in the Netherlands is mainly based on obligations following from EU environmental law. The European approach to the protection of the right to water is a combination of a human rights approach and integrated water resource management.[1005] For an overview see the chapter 'Searching for the right to water in the legislation and the case law of the European Union'. Before we discuss the way in which the Netherlands protects the right to water in more detail, some remarks on the system of EU law are provided to ensure a proper understanding of the legal regime and the way public participation and access to justice – necessary elements to legally enforce the right to water - are arranged.

The EU is neither a regular international organization nor a federal state. It is a supranational organization made up of 27 Member States and this has consequences for its organization and legal order. The EU legal order can be characterized as an integrated legal order.[1006] In the field of water law and policy, this means that the Member States, i.e., France, Germany, Italy, Belgium, Luxembourg, the Netherlands (the six founding states of the European Community in 1951), Denmark, Ireland, the United Kingdom (accession in 1973), Greece (1980), Portugal, Spain (1986), Austria, Finland, Sweden (1995), Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Czech Republic, Hungary, Slovakia, Slovenia, Cyprus, Malta (2005) and Bulgaria (2007), share their responsibility with the EU. The European Union has the power to adopt binding legislation for all Member States and the authority to enter into international agreements. When the EU is a party to an international agreement – for example, a Treaty or Convention in which the right to water is acknowledged – and it fulfills its international obligations by means of European legislation, international obligations become binding obligations for each Member State.

The EU regulates only what is absolutely necessary, which is based on the subsidiarity principle and the proportionality principle.[1007] In environmental policies, the most frequently used legal instrument is the directive, a piece of EU legislation that has to be implemented in the national legal orders of the different Member States in a way that guarantees that the objectives of the legislation are fully attained, while the choice of the means to realize them is to a large extent left to the Member States.[1008] The Member States are accountable to the European Commission for compliance with their European obligations and can be brought before – and even sanctioned by – the European Court of Justice in case of non-compliance.

Because EU environmental directives should be transposed into national law by the Member States, legal protection is based on the national legal systems of the Member States. This follows from the principle of procedural autonomy. The boundary of this procedural autonomy lies in the obligation that legal protection has to be effective, which means that the

1005 M.R. Anderson, Human Rights Approaches to Environmental Protection: an overview, in: M.R. Anderson and A.E. Byle, *Human Rights approaches to environmental protection*, Oxford, Clarendon press, 1996; A. Epiney, *Sustainable use of fresh water resources*, *Recht und Volkenrecht*, 2003; E. Filmer-Wilson, *The human right-based approach to development: the right to water*, *Netherlands Quarterly of human rights*, 2005 (2), p. 213-241.

1006 J.H. Jans, R. de Lange, S. Prechal and R.J.G.M. Widdershoven, *Europeanisation of public law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2009.

1007 J.H. Jans, R. de Lange, S. Prechal and R.J.G.M. Widdershoven, *Europeanisation of public law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2009.

1008 J.H. Jans and H.D. Vedder, *European Environmental Law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2008.

national legal system has to guarantee that citizens can enjoy the full protection that EU law offers them. This means that when a European directive offers rights to citizens, these rights have to be implemented in binding legislation and it must be assured that citizens can enforce their rights before the national Courts.[1009] This approach makes EU law more powerful than international law.

3. The right to water in the international context and the position of the Netherlands

The right to water can be inferred from various conventions:

- Article 14(2) of the 1979 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women compels states to ensure 'adequate living conditions, particularly in relation to …water supply' for women.

- The 1989 Convention on the Rights of the Child compels states to combat disease and malnutrition 'through the provision of adequate nutritious food and clean drinking water' (Art. 24(2)).

- The UN's International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) is based on the Universal Declaration of Human Rights. The ICESCR contains the basis for the right to water in Articles 11 and 12. Under Article 12(1) ICESCR everyone has the right to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. Article 12(2) ICESCR stipulates that States Parties to the Covenant must improve all aspects of environmental and industrial hygiene and take steps to achieve the healthy development of the child. According to the General Comment (N°14) of the UN Committee of the ICESCR, Article 12 ICESCR refers not only to health care, but also to all other factors that determine the enjoyment of good health, such as access to clean drinking water, personal hygiene requirements, an adequate supply of safe food, and housing. Article 11(1) ICESCR – the right to an adequate standard of living – also covers the availability of water.

A definition of the right to water can be found in General Comment N°15 on the Right to Water, adopted in 2002 by the Committee of Economic, Social and Cultural Rights:

> *'The Human Right to water entitles everyone to sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable water for personal and domestic uses. An adequate amount of safe water is necessary to prevent death from dehydration, to reduce the risk of water-related disease and to provide for consumption, cooking, personal and domestic hygienic requirements.'*

In 2006 the UN Human Rights Council requested the High Commissioner on Human Rights to research '*the scope and content of the relevant human rights obligations related to equitable access to safe drinking water and sanitation under international human rights instruments.'* [1010]

1009 J.H. Jans, R. de Lange, S. Prechal and R.J.G.M. Widdershoven, *Europeanisation of public law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2009.

1010 Human rights Council, Decision 2/104.

In this report it was suggested to assign access to water as a human right.[1011]

The Dutch government recognized the right to water during the session of the UN Human Rights Council in 2008, at which the Minister for Foreign Affairs recognized the right to water as a human right:

> *'I am proud to announce here today that the Netherlands will join the group of countries who have recognised the right to water as a human right. […]Merely recognising the right to water as a human right will not solve this pressing issue, but I am certain that it is a powerful incentive to increase access to water for the poor. I hope the Human Rights Council will reach a clear consensus that the right to water is indeed a human right, so that we can all make visible progress on this important issue.'*[1012]

The Dutch government is of the opinion that the right to water has specific political significance and no legal consequences, because the right to water is already contained in rights previously codified and recognized by the Netherlands, e.g. Articles 11 and 12 ICESCR.25

In Resolution A/HRC/15/L14 of the General Assembly of the United Nations, States are requested:

> *a) To develop appropriate tools and mechanisms, which may encompass legislation, comprehensive plans and strategies for the sector, including financial ones, to achieve progressively the full realization of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, including in currently unserved and underserved areas;*
> *b) To ensure full transparency of the planning and implementation process in the provision of safe drinking water and sanitation and the active, free and meaningful participation of the concerned local communities and relevant stakeholders therein;*
> *c) To pay particular attention to persons belonging to vulnerable and marginalized groups.*[1013]

This Resolution has a broader scope than General Comment 15: it requests States to take a more proactive attitude and to take all appropriate measures for an adequate supply of drinking water by way of practical measures, planning and legislation.

Bolivia's draft resolution on the formal recognition of the right to water was adopted by the General Assembly on August, 3, 2010:

> *'Acknowledging the importance of equitable access to safe and clean drinking water and sanitation as an integral component of the realization of all human rights'.*[1014]

1011 Annual report of the United Nations High Commissioner for human rights and the reports of the office of the United Nations High Commissioner for human rights and the Secretary-General, p. 26, N°66 http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/136/55/PDF/G0713655.pdf?OpenElement.

1012 www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2010/02/10/statement-by-maxime-verhagen-at-the-7th-session-of-the-human-rights-council-geneva-3-march-2008.html.

1013 VN GA A/HRC/15/L.14, (2010) p. 3.

1014 VN, Resolutie 64/292.

No States voted against the resolution, but there were those which abstained from voting. One of these States was the Netherlands:

> '*… although his country recognized the right to clean water and good sanitation, as reflected in its assistance promoting access for 50 million people by 2015.*[1015] *However, the text placed insufficient responsibility on national Governments, upon which citizens must be able to rely and from which they must obtain redress. In addition, it would make reports of the Human Rights Council's independent expert counter-productive, he said, adding that he was also not happy with the General Assembly's "ad hoc" declaration of the right since the resolution had unnecessary political implications.'*[1016]

The UN Nations Human Rights Council adopted a specific Resolution on October 6, 2010:

> '*Reaffirming the fact that international human rights law instruments, including the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*[1017]*, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, the Convention on the Rights of the Child and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities entail obligations for States parties in relation to access to safe drinking water and sanitation.'* [1018].

The Netherlands ratified the ICESCR on 11 December 1978 and is obliged to fulfill the obligations following from the Convention. The Dutch Courts do not generally confer direct effect on provisions of the ICESCR,[1019] which has resulted in an admonition directed at the Netherlands insofar as the Committee recommended that the Netherlands

> *'…reassess the extent to which the provisions of the Covenant [ICESCR] might be considered to be directly applicable. It urges the State Party to ensure that the provisions of the Covenant are given effect by its domestic Courts, as defined in the Committee's General Comment 3, and that it promotes the use of the Covenant as a domestic source of law.'*[1020]

The UN resolution of October 2010 also makes clear that the UN Human Rights Council considers the Right to water to be an enforceable human right:

> '*Affirms that the human right to safe drinking water and sanitation is derived from the right to an adequate standard of living and inextricably related to the right to the highest attainable standard of physical and mental health, as well as the right to life and human dignity.'*

1015 As a contribution to attain the Millennium Development Goals.

1016 www.un.org/News/Press/docs/2010/ga10967.doc.htm.

1017 *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 16 December 1966.

1018 Human Rights Council, A/HRC/RES/15/9.

1019 P.A. Nollkaemper, Kern van het Internationale Publiekrecht, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2007, p. 241–244.

1020 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations on the Netherlands, 24 November 2006, UN Doc. E/C.12/NLD/CO/3, subdivision 19.

The Independent Expert Catarina de Albuquerque shares the same opinion:

> '*The right to water and sanitation is a human right, equal to all other human rights, which implies that it is justiciable and enforceable*', [1021]

This leads to the conclusion that also the Netherlands is obliged to respect the right to water as an enforceable human right.

4. The scope of the right to water

When we take a closer look at the right to water the following elements are relevant and will be used as the analytical framework to investigate the way in which the Netherlands ensures the right to water:

1. Availability: the supply of water for each individual must be adequate and continuous for personal and general use, e.g. drinking, sanitation, washing clothing, preparing food and personal and household hygiene.
2. Quality: the water for personal and general use must be safe, and therefore free from micro-organisms, chemical substances and radiological hazards that are a danger to health. The color, odour and taste of water must also be acceptable.
3. Accessibility: water and water facilities must be accessible to everyone, without discrimination. Accessibility comprises:
   - physical accessibility: water and water facilities must be located within a safe physical reach for all sections of the population. Sufficient, safe and acceptable water must be accessible within each household, school and workplace.
   - economic accessibility: water must be affordable for everyone.
   - equal accessibility: water must be accessible to all, including the most vulnerable and marginalized sections of society, with no conditions or penalties attached.
   - information accessibility: accessibility also covers the right to seek and receive independent information on water issues.

An important aspect of accessibility is economic accessibility. General Comment N°15 does not require water to be free, but financial obstacles must not be such that they restrict accessibility: *'Any payment for water services has to be based on the principle of equity, ensuring that these services, whether privately or publicly provided, are affordable for all, including socially disadvantaged groups. Equity demands that poorer households should not be disproportionately burdened with water expenses as compared to richer households.'*

The General Comment is not binding on the States Parties, although it is regularly referred to. For the actual protection of water rights it is necessary to rely on the right to water as far as it is included in a treaty or agreement from which a right to water can be derived.[1022]

1021 www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=36308.

1022 See for the literature on the right to water amongst others: M. Boylan, Clean water, *International Public health and policy and Ethics, 2008;* P.B. Anand, Right to water and access to water: an assessment, *Journal of International Development*, 19, 2007; H. Smets, *The right to water as a human right, Environmental Policy and Law*, 2009, 30/5; Chowdhurry, Mustu, St. Dennis and yap, *The human right to water and the responsibilities of business: an analysis of legal issues*, SOAS School of Law Legal Studies Research Papers Series, N°03/2011.

5. No right to water in the Dutch Constitution

The Netherlands does not have an explicit right to water in its Constitution (*Grondwet (GW)*) either. The right to water can be implied from Article 21 of the Constitution:"It shall be the concern of the authorities to keep the country habitable and to protect and improve the environment".[1023] It can further be assumed that the right to water also constitutes part of the government's task to promote the health of the population (Art. 22 *GW*),[1024] and it may even be possible to link it to the inviolability of the physical person (Art. 11 *GW*). The Dutch right to water falls in particular under the umbrella of social fundamental rights, which should be seen as a duty of care on the part of the authorities, and they are intended as a task for the government to enact legislation to that effect. As the Dutch Courts are prohibited from reviewing Acts of Parliament for their conformity with the Constitution (Art. 120 *GW*), fundamental rights mainly play a symbolic part in water law. This prohibition on any constitutional review is of particular significance for classic fundamental rights. Social fundamental rights are more on the same footing as principles. National fundamental rights can acquire greater significance in two ways. The first possibility is when international treaties that have been ratified by the Netherlands and have come into force contain provisions that have direct effect, on which Dutch citizens can rely before the Courts. That is the case when these provisions are unconditional and sufficiently clear. At present, there are as yet no such provisions with regard to an explicit human right to water, but recent case law may be considered to be promising.

6. The effect of the internationally recognized right to water on Dutch case law

The underlying fundamental rights in international treaties and Conventions can amount to the right to water in the Dutch legal order, as described above. In an important decision by the Maastricht district Court the right to water was recognized for the first time. The Court found as follows:

> *'In this case the defendant cannot bypass WML, the regional monopolist, to invoke his right to water. This right is embodied in rights that have been codified and recognized by the Netherlands for some time now, especially the right to an adequate standard of living and the right to health (Articles 11 and 12 respectively of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). Recognition of the right to water and sanitation is therefore an explicitation of this element of existing rights. Moreover, at the seventh session of the Human Rights Council in Geneva (3–28 March 2008) the Netherlands recognized the right to water and sanitation as a human right. The remedy sought is, moreover, disproportionate to the sum of arrears, so that the interests of the defendant in the continued delivery of water prevail over the interests of the claimant.'*[1025]

The Court referred to the recognition of the right to water by the Dutch government during the session of the UN Human Rights Council in 2008, at which the Minister for Foreign Affairs recognized the right to water as a human right. The Dutch government is of the opinion that the right to water has specific political significance and no legal

---

1023 J. Verschuuren, *Recht op water*, in Th.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes and H.F.M.W. van Rijswick, Weids Water, SDU Uitgevers, The Hague, 2006, pp. 427-440.

1024 *Parliamentary Proceedings II* 2005/06, 21 501–30, N°137, p. 3.

1025 District Court of Maastricht, subdistrict section (Heerlen), 25 June 2008, N°294698 CV EXPL 08-4233, *LJN* BD5759, *NJCM-bulletin* 2009, pp. 249–255 with note by Coomans.

consequences, because the right to water is already contained in rights previously codified and recognized by the Netherlands, e.g. Articles 11 and 12 ICESCR.[1026] However, as already mentioned above, in July 2010 the Netherlands abstained from a resolution of the United Nations General Assembly in which "safe, clean drinking water and sanitation" were elevated to the status of human rights.

In a later ruling by the Court of appeal of Den Bosch the right to water was likewise in dispute.[1027] Again it was a case involving the Limburg water company WML and a private citizen, in which the water bill had not been paid and the water company wanted to cut off the water supply until the bill was settled. The Court found as follows:

> *'Contrary to the subdistrict Court, the appeal Court is of the opinion that it is not possible to infer an absolute right to water – even without monetary consideration – either from Articles 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESC), or from other covenants or international sources of law recognized by the Netherlands. WML rightly pointed out that pursuant to 'General Comment 15 on the Right to Water' of the Committee for Economic Social & Cultural Rights of 26 November 2002 a right to have access to water must be inferred from these Covenant provisions:*
>
> *'The human right to water entitles everyone to sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable (*the Court's emphasis*) water for personal and domestic uses'* and
>
> *'Economic accessibility*
>
> *Water, and water facilities and services must be affordable for all. The direct and indirect costs and charges associated with securing water must be affordable, and must not compromise or threaten the Covenant rights.'*
>
> *'It follows from this alone that the (human) right to have access to water does not mean that a claim for the provision of water at no cost can be made. Leaving aside the fact of whether Articles 11 and 12 ICESC are provisions binding on everyone in the meaning of Article 93 of the Constitution, the right to suspend delivery vested in WML is therefore not of itself in conflict with the right (inferred from the aforesaid Covenant provisions) to have access to water. Neither Section 3p of the Water Supply Act nor the Drinking Water Act (still to take effect) gives rise to a duty to supply water free of charge, either. The ground for appeal therefore succeeds.'*

Contrary to the district Court of Maastricht, the appeal Court directly reviewed not only conformity with Articles 11 and 12 ICESCR, but also with General Comment N°15. The appeal Court offered no opinion on whether Articles 11 and 12 ICESCR should be made directly effective. It can be inferred from the ruling that a person can rely on the right to water before the Dutch Courts, but that this right does not mean that water should also be free of charge. The price of drinking water should fall within the criteria of General Comment N°15. The average price for 1,000 litres of drinking water in the Netherlands is € 1.50, which can be

1026 *Parliamentary Proceedings II* 2007/08, 31 250, N°15, Policy statement on development cooperation.

1027 Court of appeal of Den Bosch, 5 March 2010, LJN BL 6583.

deemed to be a reasonable price that does not exclude even vulnerable groups from the supply of drinking water.[1028] It should be noted that in the Netherlands the costs for sanitation (collection and treatment of waste water) is not included in the price for drinking water. At the same time it should be recalled that the right to water is not so extensive that around 130 litres of drinking water per person (the average use of drinking water for drinking, domestic and other uses in the Netherlands) per day must be available at a reasonable price.

7. Protection of the right to water in the Netherlands by normal legislation

The role of water rights as fundamental rights can – and must – be augmented in the Dutch legal system primarily by legislation enacted by the government in order to effectively substantiate water rights and the related interests which the government is required to protect. That is the second way in which to give legal meaning to social fundamental rights: the way in which the right to water is elaborated in the Dutch Constitution. These rights involve, in particular, protection against flooding and water nuisance, the provision of sufficient, clean water, clean and healthy drinking water and ensuring that water systems are able to perform their societal functions.

The right to water is elaborated in Dutch legislation in particular in the Water Act in combination with environmental quality standards based on the Environmental Management Act and the Drinking Water Act. The Water Act provides for the protection of sources of potable water and of water treatment. In addition to the Water Act, protective provisions can be found in the Environmental Management Act (*Wm*), the Spatial Planning Act (*Wro*) and the Soil Protection Act (*Wbb*). The obligation to supply drinking water at a reasonable price as incorporated in the Drinking Water Act can be seen as an elaboration of the right to water/drinking water. But supplying drinking water free of charge is not mandatory.[1029] The duty to supply applies in particular to owners, tenants and legal users. For example, the owners of premises occupied by squatters are not required to provide a drinking-water connection, and neither are they required to permit squatters to arrange for one to be installed.[1030]

Besides the substantive component, which fleshes out the scope of the right to water, there is also the procedural component, which ensures that citizens are involved in planning and decision-making, and that they can also rely on their water rights in the Courts. These procedural rights can be found in the international Aarhus Convention and its implementation in European law (Report in this book on the right to water in the European Union). Article 14 of the Water Framework Directive contains specific obligations with regard to public participation, which, according to the Court of Justice, must be implemented in the national law of the member states.[1031] These obligations relate in particular to informing and consulting the public at large. The normal EU and national legal provisions should provide a basis for the protection of these rights.

1028 In the Netherlands, in 2008, the average price paid by a household of 4 consists of the price for drinking water (around 120 €), the price for the collection of domestic waste water (around 160 €) and for the treatment of waste water (around 190 €), the price for water quality and water quantity management (around 50 €) and the price for the protection against flooding (around 30 €).

1029 Court of appeal of Den Bosch, 5 March 2010, *LJN* BL 6583 and Verschuuren 2006, 435.

1030 District Court of Groningen, 19 February 2010, *LJN* BL4579.

1031 ECJ Case 32/05, Commission v. Luxembourg.

However, in Dutch law one can see a tendency towards further restricting the legal protection possibilities of private citizens. For example, consideration is being given to the introduction of a relativity-related requirement in Dutch administrative law, something which has already occurred in the Crisis and Recovery Act (*Crisis- en herstelwet*).

8. Responsibility for the supply of drinking water

The task of ensuring the supply of drinking water has two components:

In the first place, the drinking water resources, namely groundwater and surface water, must be protected. Adequate protection of the quality of water resources reduces the necessity for further purification treatment of groundwater and surface water in order for the water to be used for consumption. The amount of water to be used for the supply of drinking water is also of importance. Freshwater is scarce, so the sustainable management of freshwater resources is necessary. Despite the fact that the Netherlands, compared to other countries, has a large amount of freshwater, the use of the available water must be economical and sustainable. The drinking water supply occupies an important place in the distribution of freshwater and in the Netherlands it is regarded as a public task. The protection of drinking water resources forms an integral part of the protection of water in general, which is regulated at the European level under the Water Framework Directive (WFD) and its subsidiary directives, and in the Netherlands primarily under the Water Act (Ww) with additional protection provided under the Spatial Planning Act (Wro), the Environmental Act (Wm) and the Soil Protection Act (Wbb).

Besides the protection and distribution of freshwater, in the second place, drinking water as such is also regulated at the European and national level. In the Netherlands, around 1.1 billion m^3 of drinking water is consumed every year. This drinking water must be guaranteed to be healthy and safe. The Drinking Water Directive (Directive 98/83/EC) establishes certain requirements for drinking water. In the Netherlands, the quality of drinking water is currently regulated by the Water Supply Act ("*Waterleidingwet*") and secondary legislation. In 2009, however, the new Drinking Water Act ("Drinkwaterwet") was officially published.[1032] Although the Drinking Water Act has not yet entered into force, the Regulation of drinking water will be discussed in the light of the new Drinking Water Act.

The drinking water supply is considered to be part of the water chain, which consists of the supply of drinking water and the collection, transportation and treatment of waste water. This water chain aims at collaboration between different responsible parties, such as drinking water companies, municipal councils, Water Boards and central government.

9. Protection of drinking water resources in the Netherlands

In the Netherlands, water intended for human consumption is abstracted from surface water (38%), groundwater (60%), natural dune water (1%) and through river bank infiltration. In 2007, the price of drinking water was € 1.32 per m^3, taxes excluded (23.7%). This includes drinking water as well as water used in the food industry. For the sake of brevity, I will refer to drinking water. In the Netherlands, drinking water is abstracted from the IJsselmeer, the Afgedamde Maas, the Biesbosch, the Lek Canal and the Drenthsche Aa. All these sites meet the standards which applied under Directive 75/440/EEC.

1032 *Stb.* 2009, 370.

In the Netherlands, the system for the protection of drinking water resources is implemented in the Water Act (Ww) and Sections 11 and 12 of the Decree on quality requirements and monitoring of water of 2009 (BKMW 2009). The bodies of surface water and bodies of groundwater in which water abstraction locations are situated are identified in their entirety as protected areas and are included in the register of protected areas (as required under the Water Framework Directive). However, the quality standards apply only to water abstraction locations where water is actually abstracted. The water abstraction locations are included in the management plan for national waters or the regional water plan, depending on whether national or regional waters are concerned.

Furthermore, environmental by-laws at the level of the Provinces identify groundwater protection areas, where certain activities are subject to restrictions. These areas are referred to as water abstraction areas (subsection 2 of Section 1.2 of the Environmental Management Act). A safeguard zone within the meaning of Article 7 WFD is thereby created for the protection of drinking water resources. There is no provision requiring such safeguard zones to be established for surface water.

9.1. Provisions in the Water Act

In the Netherlands the Water Act came into force in December 2009. One of the reasons for the revision of Dutch water law was to improve the implementation of European water law in the national legal order and to enable integrated water management by setting integrated legal rules. The integrated approach can be recognized in the purposes of the Act in Section 2.1:

1. The purpose of this Act shall be to:

a) prevent and, where necessary, limit flooding, swamping and water shortage; while simultaneously
b) protecting and improving the chemical and ecological status of water systems; and
c) allowing water systems to fulfill societal functions.

As well as preventing water shortages, the protection of water quality (sub. b) as the fulfillment of societal functions is elements of the right to water. One of the most important societal functions is water as a resource for drinking water.

Section 2.8 provides certain standards by which to assure an appropriate storage so as to ensure the necessary amount of freshwater and conveyance capacity.

Section 2.9 is of specific importance for the right to water as it states that the priority of social and ecological needs that shall determine the distribution of available surface water in the event or threat of a water shortage shall be laid down by an administrative order. In this administrative order (Waterbesluit) drinking water as part of a public service is ranked in second place. In the Netherlands, being a delta which for a great part lies beneath sea level, the protection of dikes is considered to be the most important. Since a severe shortage of drinking water in the Netherlands is not to be expected, this may be regarded as a logical choice.

Section 2.10 provides standards for the chemical and ecological status of water systems and these shall be laid down on the basis of Chapter 5 of the Environmental Management Act in accordance with the system of environmental objectives listed in Section 4 of the Water Framework Directive. The monitoring of water quality is compulsory.

In the planning system based on chapter 4 of the Water Act, it is required that all national and regional water plans indicate which societal functions waters have, including water as a resource for drinking water.

Any activity in the water system needs a license, which can only be granted if there is no risk that the purposes or goals of the Water Act will not be achieved (Art. 6.21). This means that activities that may harm drinking water resources are forbidden or should be restricted by provisions in the water license. The competent authorities are the Ministry of Infrastructure and the Environment or the regional water boards. The competent authorities for groundwater abstractions for the purpose of supplying drinking water are the provinces.

9.2. Relation with spatial planning and land use

Developments in spatial planning can also influence the quality of water intended for the abstraction of drinking water. So far, the "water test" – an instrument in Dutch planning law that makes it obligatory to take the effects of land use and spatial planning decisions on water systems into account - has not had much influence on decision-making with regard to spatial planning which may affect water quality interests. However, it appears from a ruling of the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State in 2006 that developments in spatial planning must also take into account the consequences for the quality of water, particularly when water intended for the abstraction of drinking water is concerned.[1033]

Since many different activities can threaten the quality of drinking water resources and these activities are regulated by various authorities in a number of different policy areas, a proposal was made to draw up so-called *area dossiers*. These will set out the various threats to the quality of drinking water, in order to determine the risks concerned and to take the necessary measures to protect drinking water resources. It is expected that the obligation to draw up area dossiers will be incorporated in the Drinking Water Decree (*Drinkwaterbesluit*). The Provinces are responsible for drawing up the area dossiers, since they have the competence to grant permits for the abstraction of drinking water and play a coordinating role within environmental law in general. Currently, drinking water companies have already started drawing up area dossiers.

10. The drinking water supply in the Netherlands

10.1. The Drinking Water Act

Directive 98/83/EC was implemented in the Netherlands by the Water Supply Act ("Waterleidingwet") of 2000, the Decree implementing the Waterleidingwet ("Waterleidingbesluit") and the Commodities Act ("Warenwet"). The Drinking Water Act, which will replace the Water Supply Act, provides rules for the production and distribution of drinking water by drinking water companies. Furthermore, requirements are set out for securing the supply of drinking water (Part IV), the quality of the drinking water to be distributed (Part III) and the functional performance of the water companies (Part V). The

1033 ABRvS (Council of State) 1 March 2006, N°2005502013/1.

scope of the Drinking Water Act thus extends from resources to the taps. The supply of drinking water in the Netherlands is controlled by ten drinking water companies which ensure the treatment, production and distribution of drinking water to the consumer.

10.2. Drinking water companies: private companies with a public task

Drinking water companies are private companies, whose shares must be held by authorized legal entities, which, under the Drinking Water Act, must be legal entities, governed by public law (they are actually provinces and municipalities). The Drinking Water Act sets limits to the control over drinking water companies, in order to ensure that only authorized legal entities are in charge of the supply of drinking water (Paragraphs 4 and 5). Water companies have the competence but also the obligation to supply drinking water in specific distribution areas, as appointed by the Minister for Infrastructure and the Environment, under reasonable, transparent and non-discriminatory conditions (Sections 2, 5, 8 and 11). Cutting off consumers must be prevented (Art. 9). In a ministerial Regulation it will be regulated how cutting off households should be prevented and, in case cutting off is unavoidable - whenever that may be, how this should be organized. The regulation will be prepared by the government in close cooperation with the drinking water companies, consumer organizations and debt counselling organizations.[1034] Cutting off the supply of drinking water is forbidden if a physician has declared that disconnecting the water supply will result in severe health risks.[1035] There is an obligation for an user of drinking water who is not able to pay his/her water bill to ask for debt counselling.[1036] Even before the entry into force of the Drinking Water Act, it was stated in a Court ruling that being cut off from the supply of drinking water cannot easily be considered to be lawful.[1037]

10.3. Responsibility of administrative authorities for drinking water

Notwithstanding the existence of privately organized drinking water companies, the supply of drinking water is a public task. Section 2, subsection 1 of the Drinking Water Act provides that administrative authorities shall assure the sustainable availability of the supply of public drinking water. In the exercise of their powers and the application of legal provisions, this assurance by the administrative authorities of the sustainable availability of the supply of drinking water is considered to be overriding reason of great public interest (subsection 2 of Section 2). Thus, this public interest must be taken into account in the exercise of powers and the application of legal provisions by (all) administrative authorities. This means that:

- the drinking water supply forms one of the few grounds for exceptions to the application of the provisions of the Birds and/or Habitats Directive;
- in the balancing of interests, for instance with regard to housing, the assurance of the availability of the supply of drinking water will prevail;
- the assurance of the sustainable availability of the supply of drinking water has now been accorded the same level of priority as protection against flooding.

1034 Parliamentary Papers (II), 2007-2008, 30 895, N°47, p. 1-2 and N°20.

1035 Parliamentary Papers (II), 2007-2008, 30 895, N°47, p. 1-2 and Parliamentary Papers (I), 2008-2009, 30 895, D, pp. 24-25.

1036 Parliamentary Papers (I), 2008-2009, 40, p. 1889 and pp. 1891-1893 as well as Parliamentary Papers (I), 2009-2010, 30 895, N°H (Annex).

1037 District Court of Maastricht, subdistrict section (Heerlen), 25 June 2008, N°294698 CV EXPL 08-4233, *LJN* BD5759, *NJCM-bulletin* 2009, pp. 249–255 with note by Coomans.

Once every six years, the Minister for Infrastructure and the Environment must draw up a policy document regarding the public supply of drinking water (Section 6).

10.4. Tasks of a drinking water undertaking

The tasks of drinking water companies are described in Section 7. These are: establishing and maintaining a sustainable and functional supply of drinking water and the necessary infrastructure, the distribution of drinking water and safeguarding the quality and sustainability of the production and distribution process. The infrastructure is considered to be a public work or a work of public interest.

Another important task of drinking water companies is to contribute to the protection of drinking water resources and to the responsible use of drinking water by owners, consumers and other customers (Section 7(2)). Section 7 provides that the owner of a water company is under the obligation to "establish and maintain a sustainable public drinking water supply". This is considered to be a due care responsibility without competences, similar to the due care responsibilities of citizens. The implementation of this duty of care largely depends on the area in which the drinking water company operates. This section refers in particular to the subsidiary activities of drinking water companies in the field of nature and environmental management in infiltration and abstraction areas. Drinking water companies are deemed to play a proactive role in indicating trends and developments regarding the quality of surface water which is abstracted and in communicating this knowledge to the water authority.

10.5. Quality standards for drinking water

The EU quality standards for drinking water primarily focus on the drinking water companies. However, it is the Netherlands as a Member State that is ultimately responsible for ensuring compliance with these standards. Standards have been included in the Annexes to the Drinking Water Decree. Furthermore, the quality standards set in the 2009 Decree on quality requirements and monitoring of water ("BKMW 2009", based on the Environmental Management Act) are relevant; and for a number of production locations the standards contained in the Infiltration Decree (*Infiltratiebesluit*, based on the Soil Protection Act) are relevant. Surface water which is infiltrated after preliminary treatment must comply with the requirements set out in the Infiltration Decision.

10.6. Security of supply and a supply plan

One element in the security of supply is that a supply plan is to be drawn up, which takes into account the policy document for the public supply of drinking water (Sections 37 et seq.). The supply plan is to be approved by the appropriate inspector.[1038] The supply plan describes how to implement:

- the supply under normal (non-disturbed) circumstances;
- preparation for disturbed circumstances;
- operation under disturbed circumstances;
- after-care and evaluation in cases of disturbed circumstances.

[1038] Following the WHO Guidelines for Drinking Water Quality (2004).

This must be based on a risk assessment of the entire production process, from the resource to the final point of supply. Such an assessment must take into account the possibility of serious threats such as burst water mains, emergencies regarding the quality of resources, and terrorist attacks against a drinking water company. The measures taken or that will be taken in order to limit these risks must be indicated. It is the task of the drinking water companies to provide the details of and for the implementation of the supply plan, and this will be reviewed by the Environment Inspectorate. The obligation to supply drinking water can be seen as an implementation of the right to (drinking) water. Drinking water must be supplied at a reasonable price. However, as described above, it is not necessary to supply drinking water free of charge. The obligation to supply is applicable in relation to owners, tenants and legal users. This means that owners of a dwelling that is occupied by squatters are not obliged to ensure a connection to the drinking water supply, nor to allow squatters to arrange for a connection to the drinking water supply.

10.7. Performance comparisons, supervision and information supply

For the supply of drinking water a benchmarking system has been established; the performance of the various drinking water companies is compared by reviewing their performance in the area of the quality of the water which is supplied, the environmental effects, customer satisfaction and cost efficiency (Sections 39 et seq.).

Dutch drinking water companies are supervised by the central government as far as the quality and security of the supply of drinking water are concerned. This is carried out by the Environment Inspectorate. The water companies are responsible for the quality of water which is abstracted for the preparation of drinking water, as well as for the quality of the resulting drinking water itself. In case of non-compliance with these standards, the Environment Inspectorate must be informed thereof without delay (Section 49). In accordance with Directive 98/83/EC the Member States are obliged to notify the European Commission of any non-compliance with the standards for drinking water. In order to ensure that this information is correctly notified, the Inspection guideline for the notification of non-compliance with the standards for drinking water quality (“Inspectierichtlijn voor de melding van normoverschrijdingen drinkwaterkwaliteit”, 2005) has been adopted. In this guideline, the Environment Inspectorate assumes that the water companies themselves have protocols in place which lay down adequate responses. Such protocols must set out how the identification and the rectification of the causes of non-compliance, as well as their communication to the Environment Inspectorate, are to be carried out.

Informing the public plays an important role in the supply of drinking water. In this context, the drinking water companies are to be transparent with regard to the quality of drinking water (Section 21), as well as how prices are set. The Drinking Water Act provides that the report on the performance comparison as well as the proposals by drinking water companies for improvements based on that report are to be sent to the Upper and Lower House (Section 43). Every year the Minister for Infrastructure and the Environment draws up a report on the quality of drinking water, which must also be sent to both Houses of Parliament, and published in the Netherlands Official Gazette (*Staatscourant*) and which is made available to the public for consultation.

11. The right to sanitation in the Netherlands[1039]

The right to sanitation has only recently been recognized in the Netherlands.[1040] Nevertheless, access to adequate sanitation facilities is taken for granted in the Netherlands. Indeed, the recognition of the right to sanitation occurred in the context of development assistance, after a call for action by Prince Willem Alexander on World Water Day 2008. The only recent problems relate to the treatment of domestic waste water and the discharge of domestic waste water from the public sewer system in case of excessive rainfall.

The Netherlands is a densely populated country. That makes it relatively easy to connect houses to the public sewage system. Therefore, an overwhelming majority of houses are connected to the public sewer system and thus to a waste water purification plant. Only a few houses are too far away from the public sewer system to be connectible and therefore have an autonomous system. It is remarkable how quickly adequate sanitation facilities have become ubiquitous. Only a hundred years ago, diseases such as cholera and dysentery were common in the Netherlands due to the lack of adequate sanitation. In the early 20th century, many Dutch city canals were filled in because their use as an open sewer resulted in many diseases. That is no longer required. Indeed, some of the city canals have been reopened.

11.1. Definition and legal sources of the right to sanitation

The right to sanitation includes the right to sanitation facilities at home and in public places as well as part of water collection, water transport and the treatment of domestic waste water.[1041]

The right to sanitation follows from the International Convention on Economic, Social and Political Rights, to which the Netherlands is a party. The Netherlands has recognized the right to sanitation as a human right.[1042]

European law does not explicitly contain a right to sanitation. Yet relevant European legislation does exist, i.e. the European Urban Waste Water Treatment Directive.[1043] The Netherlands has transposed this Directive into national legislation. [1044]

The right to sanitation finds a basis in Dutch national and local building legislation, which provides rules for the construction and the use of new and existing public and private buildings. In addition, the legislation that applies to bars and restaurants contains rules on sanitation facilities. The Environmental Management Act and the Water Act make the

---

1039 This section is an actualized version of A.M. Keessen and H.F.M.W. van Rijswick, The right to sanitation in the Netherlands, in: H. Smets (ed.), *Le droit à l'assainissement, un droit fondamental, The right to sanitation in national laws*, Académie de l'Eau, Éditions Johanet, Paris, 2010, p. 299-306. ISBN 978-2-9000-8688-9, also available at: www.academie-eau.org.

1040 TK 2007/2008 31250 N°15.

1041 H.F.M.W. Van Rijswick, *Moving Water and the Law. On the Distribution of Water Rights and Water Duties within River Basins in European and Dutch Water Law*, Groningen: Europa Law Publishing 2008, p. 11.

1042 Second Chamber of Parliament 2007/2008 31250 N°15.

1043 Directive 91/271/EEC, 21 May 1991, concerning the collection, treatment and discharge of urban waste water and the treatment and discharge of waste water from certain industrial sectors (the Urban Waste water Directive), *OJ 1991 L135/40*, later amended.

1044 See below for the implementing legislation.

municipalities responsible for the collection of domestic waste water and the district water boards for the treatment of waste water.[1045]

11.2. Relevant provisions in national Dutch law

a) The right to a toilet and corresponding obligations

Every building[1046] – new or old – has to have sanitation facilities that prevent a situation that is dangerous to health from arising.[1047] In addition, the legislation that applies to bars and restaurants requires that two separate toilets are available for customers in the immediate vicinity of the locality.[1048] Meeting these requirements is a prerequisite for obtaining a licence to serve alcohol.

b) Obligations on the part of the authorities concerning sanitation

Municipalities are obliged to collect and transport waste water.[1049] However, if it is considered inefficient to extend the public sewer system, the municipality may not connect a house to the public sewer system.[1050] In that case, the owner has to install an individual purification plant. This applies in particular to isolated houses that are too far away from the public sewer system.[1051]

c) Financial provisions

Individuals who are not connected to the public sewer system have to pay themselves for their personal waste water purification installation. Once the municipality constructs a public sewer system in the vicinity of their property, they also have to pay for their connection to the public sewer system.[1052] According to the competent Dutch Courts, the community is not obliged to pay compensation to those who are obliged to pay for their connection to the public sewer system.[1053] This is considered reasonable because the clear norms in the Dutch legislation ensure that connection to the public sewer system – and the costs involved - is foreseeable.[1054] Compensation for damages on the basis of the principle of égalité devant les charges publique[1055] is only possible if a comparison with other individuals who were forced to connect to the public sewer system reveals disproportionate costs on the part of the individual in question.[1056] Those who are connected to the public sewer system pay

1045 H.J.M. Havekes and H.F.M.W. van Rijswick, Waterrecht in Nederland; H.F.M.W. van Rijswick (ed.), *EG-Recht en de praktijk van het waterbeheer* (EC Law and water management), STOWA: Utrecht 2008, pp. 236-253.

1046 Including houseboats, which are quite common in the Netherlands.

1047 Arts. 3.31 to 3.40 Bouwbesluit.

1048 Art. 7 Besluit inrichtingen drank en horecawet.

1049 Art. 10.33 Wet milieubeheer (Environmental Management Act).

1050 Second Chamber of Parliament 2005-2006, 30 578, N°3, p. 10.

1051 See below.

1052 Arts. 228a and 229 Gemeentewet (Municipalities Act).

1053 ABRvS (Judicial Division of the Council of State) 22 December 1996 (woonboot Appingedam), AB 1996/250, m.nt PvB.

1054 J. Robbe, *Aansluiting op de riolering en nadeelcompensatie* (Connection to the public sewage system and compensation), *Overheid en Aansprakelijkheid* 2003, p. 214.

1055 Art. 3:4 Algemene wet bestuursrecht.

1056 J.E. Hoitink, *Schadevergoeding in het omgevingsrecht: speurtocht naar verklarende principes* (Compensation in environmental law, a search for guiding principles), in: J. E. Hoitink, G.E. van Maanen, B.P.M. van Ravels & B. J. Schueler, *Schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad* (preadviezen voor de VAR Vereniging voor bestuursrecht), The Hague: Boom juridische uitgevers, 2002, pp. 201-259.

waste water taxes to the municipality and the water board.[1057] These taxes cover the costs of maintenance and replacement of the sewer system and of the purification of waste water.

d) Obligations on the part of persons concerning access to sanitation

Dutch law does not oblige home owners to connect their house to the public sewer system. If a house is not connected to the public sewer system, it has to get rid of domestic waste water in another way. Dutch law forbids discharges into surface water, unless it is allowed under a discharge permit.[1058] Consequently, the owner of a house that is not connected to the public sewer system has to obtain permission from the public authorities. The duty to have a discharge permit can be abolished by a law that contains general requirements on the discharge in question and imposes a notification duty.[1059] This occurred in the area of sanitation. The first condition is that the distance to the public sewer is more than 40 metres and the second condition is that they discharge their waste water into surface water after purification in an individual waste water purification installation.[1060] Nevertheless, a permit remains necessary in case of special circumstances, in particular when the discharge is into surface water that requires additional protective measures or in the case of a direct discharge into groundwater.[1061]

House owners can be de facto obliged to connect to the public sewer system. This is because those who live within 40 metres from the public sewer are faced with a prohibition on discharging their waste water into surface water. This distance is calculated by taking the shortest distance to the public sewer system where the connection can be established without serious difficulties. If the owner of the house had only recently installed an individual purification plant, an exception may be made. In that case the owner has to apply for a permit which contains a time limit for the use of the individual purification plant.[1062] Another option for house owners who live within 40 metres of a public sewer system is to use the service of a tanker that regularly collects their waste water.

The rules on connection to the public sewer system are further elaborated in the Building Regulation (an Order in Council called in Dutch the 'Bouwbesluit') and the Municipal Building Regulation (a regulation by municipalities called the 'gemeentelijke bouwverordening'), which both constitute legislation to implement the Housing Act ('Woningwet'), respectively at national and at local level. The Building Regulation does not contain an obligation that new houses must be connected to the public sewer system. For existing houses it only requires that the facilities for the discharge of waste water are such that they do not give rise to a situation which is disadvantageous to public health. The explanatory memorandum of the Building Regulation states that this issue is left to the municipal building legislation, because it constitutes a regulation on the use of the building in question.

1057 Arts. 228a and 229 Gemeentewet and Art. 122d Waterschapswet (Act on the Water Boards).
1058 Art. 6.2 Waterwet (Water Act).
1059 Art. 6.6. Waterwet (Water Act).
1060 Besluit lozing afvalwater huishoudens.
1061 Art. 11 and 3 Besluit lozing afvalwater huishoudens.
1062 Arts. 7 and 10 Besluit lozing afvalwater huishoudens.

Regulation by the municipalities could mean that the rules on connection to the public sewer system differ from municipality to municipality. That is not the case, because most municipalities adhere to the model building legislation of the Association of Dutch Municipalities ('Vereniging Nederlandse Gemeenten/VNG'). The model municipal building legislation requires that sanitation facilities are effectively connected to the public sewer system. This duty does not apply if no public sewer system is available or if the public sewer system is further than 40 metres away from the building in question. This is measured in the same way as under the Water Act.

e) Aid to enable access to sanitation

While connection to the public sewer system is generally not subsidized, people who have limited financial means can request a waiver from the waste water taxes of the municipality and the water board. Public toilets are not always free. They are often cleaned by a person in exchange for a small charge for use, e.g. 50 € cents, to be paid by users. In contrast, toilets in bars or restaurants are usually available free of charge to customers.

f) Enforcement

The water board is responsible for the enforcement of the Water Act, which means that it has to act against illegal discharges of waste water into surface waters. At the same time, the local government is responsible for the enforcement of discharges into the sewer systems or into the soil as well as for the enforcement of the (municipal) building legislation, which means that it has to act when a house owner does not connect the house to the public sewer system. In addition, if the lack of sanitation compromises public order, the mayor is competent to take enforcement action. This means that the water board and the municipal authorities have to cooperate to ensure effective enforcement. Only the water boards can order the halting of discharges into surface waters, while it is only the municipal authorities which can order connections to the public sewer system. If the offender does not cooperate, they have to assess who is going to take which enforcement action and how they will share the costs when the (full) recovery of those costs turns out to be impossible. It is also important that they coordinate their actions in order to prevent a situation where enforcement action against an illegal discharge from an illegally built or used house gives rise to the legitimate expectation that the building or the use of the building will be tolerated.[1063]

g) International cooperation

The Netherlands considers the attainment of the Millennium goals concerning sanitation to be a priority.[1064]

h) Right to information and consultation. Right to judicial protection

Users have a right to information about the essential aspects of sanitation and to participate when important decisions are being made that concern them. They can take action against non-compliance by filing a request for enforcement with the authorities. The taxes to

1063 J. Robbe, De verplichting tot aansluiting op de riolering (2), *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2003, pp. 206-212.

1064 Second Chamber of Parliament 2007/2008 31250 N°15.

be paid for sanitation are fixed by the municipalities, as they are responsible for the service.[1065]

The right to sanitation is respected in the Netherlands. Regulating the discharge of domestic waste water used to be a hot topic, but between 2000 and 2005 most people who were not yet connected to the public sewer system either became connected or obtained an individual purification plant. Currently, the main challenge is to prevent sewer overflows. This is necessary because it is a threat to water quality when heavy rainfall causes sewer overflows and more or less undiluted raw sewage is discharged into the environment. A possible solution is the creation of separate rain water and sewer systems. This is becoming general practice when new housing is being constructed.

12. Analysis of the right to water and sanitation in the Netherlands

When we look at the relevant provisions of Dutch water law which are related to the right to water and sanitation, we can see that the right to water is not formally recognized in the Dutch Constitution, or in any other legislation for that matter. Still, the right to water and sanitation seems to be quite well protected. The right has been recognized by the Dutch government on several occasions, both by the Dutch Parliament and by the Courts. It should be noted, however, that there are still no decisions by the Supreme Court (either administrative or civil).

12.1. Substantive elements

Altogether the set of legal provisions as laid down in the Water Act, the Drinking Water Act, the Environmental Management Act and the Housing Act seems to guarantee the substantive right to water rather well. The possible conflicts between the right to water and the sustainable protection of water as a natural resource which is also important for the protection of nature are not clearly dealt with in Dutch law. There is no formal ranking in the objectives as laid down in environmental or water legislation. In the case of scarcity, however, the drinking water supply is well protected, both in the Water Act as well as in the Drinking Water Act.

Most buildings are connected to a sewage system or do have an individual waste water treatment installation. The Building Act requires the presence of drinking taps as well as toilets and a connection to a sewage system.

The most urgent problems to be resolved in Dutch legislation and practice when it comes to the full protection of the substantive part of the right to water and sanitation are the provisions with regard to physical and equal accessibility for all and especially for socially disadvantaged groups like poorer households, homeless people and travelling persons as well as provisions with regard to price setting and the information thereon. Generally, it is difficult to find public toilets or public drinking water points like fountains. Buying bottled drinking water is extremely expensive compared to drinking water from the tap and this is also far from sustainable. Also the costs of sanitation services are quite high, although they are completely necessary to pay for the costs of collection and treatment of waste water. It must be noted that both municipalities and water boards have special provisions for poorer households. Most water boards have provisions in their tax regulations that those who cannot afford to pay their bills can request for exoneration of the tax bill. The same applies for

[1065] Arts. 228a and 229 Gemeentewet.

municipalities when taxes for waste water collection cannot be paid. Drinking water companies have special obligations to ensure that people are not cut off from the supply of drinking water. This means that the Courts will only allow cutting off in specific circumstances as described above. Furthermore the Parliament requested special attention for those who have special needs due to specific vulnerability. In a forthcoming regulation based on the new Drinking Water Act, this shall also formally be regulated. A medical certificate will however be necessary.

Table 15. SUBSTANTIVE PROVISIONS OF THE RIGHT TO WATER IN DUTCH WATER LAW

	Water Act Fresh water and waste water treatment	*Drinking water Act Drinking water*	*Environmental Management Act Waste water collection Provisions on sanitation*
Water quality			
Plans	+	+	+
Programmes	+		
Quality standards	+	+	+
Emissions control	+		+
Treatment	+	+	
Monitoring	+	+	+
Protected areas			
Sanitation			
Accessibility			
physical	+		+
equal	+		+
Availability			
sustainable	+		+
equitable use	+		+
Affordability	+/-		+/-
Drinking water			
Accessibility		+/-	
physical		+/-	
equal		+/-	
Availability			
sustainable		+	
equitable use		+/-	
Affordability		+/-	

+ = meets the requirements to fulfill this element of the right to water as described in par. 4.
+/- = does not fully meet the requirements to fulfill this element of the right to water as described in par.4.
- = no regulation provided and does not meet the requirements to fulfill this element of the right to water as described in par. 4.

12.2. Procedural elements

Access to justice, especially to cheap and easily accessible administrative Courts, has been increasingly reduced in the Netherlands. Access to the civil Courts remains possible, but that is considered a more difficult and certainly far more expensive way, which is not available to all. Formally, the provision of information seems sufficient, although certainly not perfect. The information on an equal and fair distribution of fresh water is difficult to recognize in the general water plans, either based on the Water Act or the sewage plan based on the Environmental Management Act (Table 15).

Participation in decision making is well organised in environmental and water law but it is hard to influence decision making with regard to drinking water. This is only possible in a very indirect way, by means of elections in municipalities and provinces, since they own the drinking water companies. Information on water and environmental issues is provided via the internet and by Parliament. The same applies to information on drinking water. Nevertheless, this information is not very accessible for vulnerable groups.

Table 16. PROCEDURAL PROVISIONS FOR CONSUMER PROTECTION IN DUTCH WATER LAW

	Water Act	*Drinking water Act*	*Environmental Management Act*
Accessibility of information			
State and improvement of the environment	+		+
Drinking water quality		+	
Plans	+	+	+
Programmes (measures)	+		
Price setting	+/-	+/-	+/-
Availability	+	+	+
Fair distribution	+/-	+	+/-
Transparency	+	+	+
Participation in decision making	+	+/-	+
Accountability	+	+/-	+
Access to justice	+/-	+/-	+/-

+ = meets the requirements to fulfill this element of the right to water as described in par. 4.
+/- = does not fully meet the requirements to fulfill this element of the right to water as described in par.4.
- = no regulation provided and does not meet the requirements to fulfill this element of the right to water as described in par. 4.

Procedural provisions like the right to information gain importance when individuals have easy and cheap access to the Courts to ensure their rights. Access to the Courts is only useful when the Courts have enough detailed information, based on plans and programmes, to determine if individuals are properly protected and if the right to water can be fully enjoyed (Table 16). Although Dutch legislation is not designed to guarantee the right to water and sanitation, the existing legislation seems to provide sufficient protection, but this can certainly be improved.

13. Possible improvements in the way the Netherlands can protect the right to water

We have concluded that important elements of the right to water as discussed in Section 4 are quite sufficiently guaranteed in Dutch law. The physical and equal accessibility for all and especially for socially disadvantaged groups like poorer households, homeless people and travelling persons as well as provisions with regard to price setting are not adequate. This leads to the question of how the right to water can be improved in Dutch law and in practice.

First of all, the right to water can be included in the Constitution and could be more specifically elaborated in Dutch environmental law and the Drinking Water Act. The Netherlands has no water shortage and drinking water could easily be available for all. Nevertheless, the legislation has no provisions to guarantee the right to water to homeless or travelling people. There are regulations to financially help vulnerable and poor people, but there is no general provision which refers to the right to water or sanitation when it comes to economic affordability.

Secondly, practical measures, like public toilets and drinking water fountains could certainly be improved. A legal obligation for municipalities to take action would be advisable.

The EU approach to combining the right to water with the protection of water as a natural resource is followed and implemented in Dutch water law and this, in my opinion, is the right approach.

THE RIGHT TO DRINKING WATER AND SANITATION IN PORTUGAL

Isabel Andrade and David Alves
Legal Analysis Department, Strategic Project Department, ERSAR, Lisbon, Portugal

1. The impact of international recognition of the right to drinking water and sanitation in internal law

International community has been devoting growing attention to the topics of access to safe and clean drinking water and sanitation, taking action in several *fora* to promote its protection and implementation as a human right. Even though human right treaties do not recognize it as a human right *per se*, specific obligations in relation to access to safe drinking water and sanitation have been increasingly and explicitly recognized in those human rights treaties, mainly as part of the right to and adequate standard of living and the right to health. On the 28th July 2010 the United Nations General Assembly approved Resolution 64/292 recognizing the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right.

The Portuguese Constitution regulates the terms according to which international law becomes part of the internal legal system (Article 8). The rules and principles of general or common international law are automatically binding. This category includes customary law and general principles universally recognized by the international community. Rules of international treaties, on the other hand, are binding only after its ratification or approval and publication and as long as they remain internationally binding on the Portuguese state. Finally the norms issued by the competent organs of international organisations to which Portugal belongs come directly into force in Portuguese internal law, under the condition that this is laid down in the respective constituent treaties.

Due to the fact that Portugal is a Member State of the European Union, there is a special rule concerning the validity of community law. The provisions of the treaties that govern the European Union and the norms issued by its institutions in the exercise of their respective competences are applicable in Portuguese internal law in accordance with Union law and with respect for the fundamental principles of a democratic state based on the rule of law.

Fundamental rights set out in applicable international laws and legal rules enjoy part of the Constitutional protection regime, which will be better described below in Section 2.1.[1066]

Portugal voted in favour of the above mentioned Resolution 64/292 of the UN General Assembly. However, according to the United Nations Charter, the resolutions adopted by this organ are simple recommendations to its Members and therefore cannot be considered as binding rules, neither in international or internal law. The same can be said about other declarations or resolutions adopted within international organizations, such as the Human Rights Council and UN conferences or summits. Such declarations have, in any case, a relevant political meaning, expressing a public commitment to take action by the States that subscribe them.

[1066] Some rules, such as the one concerning the limits to Constitutional revisions, are only applicable to fundamental rights formally established by the Constitution.

Portugal also ratified international treaties that implicitly recognize access to safe drinking water and sanitation, as for example the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights[1067], which recognizes the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions (Article 11). Portuguese Government supported the Human Rights Council Resolution 16/2 which affirmed that the right to water is derived from the right to an adequate standard of living protected by this Covenant.

These treaties are part of internal law, as mentioned above, and enjoy, therefore, judicial protection. In any case, the Portuguese Constitution recognizes similar rights, making it unnecessary for potential plaintifs to base their claims on the Covenant. Based on the Constitution's similar wording, Portuguese Courts have expressly considered these rights are related to access to water (Section 2.1).

2. The protection of access to safe drinking water and sanitation in Portuguese law

Portuguese law does not formally state a right to safe drinking water and sanitation, but it is possible to point a set of rules and instruments related to it, that impose obligations to the State and other entities that translate in a recognition of this right to citizens.

2.1. The constitutional framework

The Portuguese Constitution dates from 1796 and has been subject to eight revisions[1068], none of which affected the main aspects that concern the question in analysis. In the chapter of economic, social and cultural rights, the Constitution establishes the right of consumers to the good quality of the goods and services consumed and to the protection of health (Article 60); the right of everyone to the protection of health, which requires the systematic improvement of living and working conditions and the development of people's health and hygiene education and healthy living practices (Article 64); the right of everyone to an adequately sized housing, that provides hygienic and comfortable conditions and preserves personal and family privacy, demanding from the State an adequate housing policy articulated with urban planning and guaranteeing the existence of an adequate network of transports and social facilities (Article 65); as well as the right of everyone to a healthy and ecologically balanced human living environment and the duty to defend it (Article 66). The Constitution stresses that disabled citizens fully enjoy the same rights as other citizens and that State undertakes to implement a national policy for their integration (Article 71).

As every fundamental rights enshrined in the Constitution, these rights are considered universal. No discrimination for reasons of ancestry, sex, race, language, territory of origin, religion, political or ideological beliefs, education, economic situation, social circumstances or sexual orientation is admitted, and access to law and effective judicial protection is guaranteed.

In addition to this common regime, the constitutional protection granted to fundamental rights depend on its classification as rights, freedoms and guarantees, or as economic, social and cultural rights, being stronger in the first case. Only rules concerning rights, freedoms and guarantees are directly applicable and binding to public and private entities. Most of the economic, social and cultural rights imply an obligation from the State to provide or promote its implementation and enforcement. The Constitution establishes the

1067 Signed it on 7th October, 1976 and ratified on 31st July, 1978.

1068 Text available in www.en.parlamento.pt/indx.htlm.

principle of public participation in the implementation of almost all economic, social and cultural rights by the State.

In spite of being expressed in general terms, the constitutional rights to health, housing, healthy environment and adequate standard of living were the basis of a ruling[1069] by the Constitutional Court[1070] in a case concerning the possibility to interrupt the water supply due to failure of payment. A local Regulation established the possibility of the water service provider to refuse or interrupt the service to every consumption places owned by anyone that had a debt, even if the debt was related only to one of those places. The Court considered that the access to drinking water is essential to guarantee the above-mentioned constitutional rights and, for this reason, these measures of direct coercion to enforce the right to payment (that may be valid in other economical transactions) are neither adequate nor proportionate. According to this decision, interruption of the water service is only possible within the contract that the user failed to pay and it is not possible to refuse or interrupt the service in a place for which there are no debts. The norm of the local Regulation was ruled unconstitutional and inapplicable in the case where its constitutionality was raised[1071].

2.2. Brief overview of general law concerning water services

Water and sanitation services are subject to several laws, regarding different aspects: governance, environmental impacts, public health and consumer relations. It is possible to find in all of them rules that contribute to enforce access to safe drinking water and sanitation.

There are also relevant soft law instruments, such as strategic plans and regulatory instruments (recommendations) that, in spite of not being binding, have given a significant contribution to the present situation in terms of access to these services.

Before analysing the laws and instruments that define the scope and content of the right to water and sanitation in Portugal, it is important to briefly describe the legal framework for the provision of these services. Drinking water supply and waste water treatment services to end-users are legally classified as public essential services and subject to a special regime intended to protect the users against possible abuses from the providers[1072] (particular aspects of this regime will be mentioned below to illustrate how access to water and sanitation is guaranteed). These services are designated as public because they satisfy public needs and not for any reason linked to an obligation or preference related to the nature of the providers. The rules of this special regime are applicable to all providers independently of their public or private nature.

Provision of water and sanitation to populations has traditionally been a municipal responsibility, as part of local autonomy. Since 1993, legislation has allowed, in accordance with a subsidiarity criteria, that whenever the promotion by the State of larger scale water and

---

1069 Ruling 685/2004 on the case file 817/2002, issued on 30th November 2004.

1070 The Constitutional Court is the court with the specific competence to administer justice in matters of a constitutional-law nature.

1071 The control of constitutionality in judicial cases has its effects limited to the judicial case where the question of constitutionality was raised. Only if the same rule has been judged unconstitutional or illegal in three specific cases, the Constitutional Court may issue a decision with generally binding force.

1072 Law 23/96, 26 July, which originally only included water, electricity and gas supply, as well as telephone services as public essential services category, was enlarged by Law 12/2008, 26 February, to also include waste water and solid waste treatment services as well as postal services. This regime was revised by Laws 24/2008, 2 June, and 6/2011, 10 March.

waste water systems is considered to be more effective than the provision of these services by the municipalities on their own, the State can take the responsibility of making investments and operating water and waste water systems[1073]. As a result, the State is responsible for the multimunicipal systems (mostly bulk services), and the Municipalities for municipal systems (mostly retail services).

Municipalities and the State may use different institutional and contractual arrangements to ensure the provision of the above mentioned services, some of which include the involvement of private operators (Table 17).

Table 17. INVOLVEMENT OF PRIVATE OPERATORS

Model	***Operator***	***Private actors involvement***
State owned systems		
Direct management	*State*	*Not applicable*
Delegation	*State-owned company*	*Not applicable*
Concession	*Multimunicipal concessionaire (State-owned company)*	*Possible minority participation in the share capital of the service operator*
Municipal owned systems		
Direct management	*Municipality*	*Not applicable*
	Municipalized services	*Not applicable*
	Association of municipalities	*Not applicable*
	Public company consisting in a partnership between the State and Municipalities	*Not applicable*
Delegation	*Municipal owned company (with no State participation)*	*Possible minority participation in the share capital of the service operator*
	Parish or users association	*Not applicable*
Concession	*Municipal concessionaire*	*Ownership of the share capital of the service operator*

Both in State delegations and concessions, the service is provided by a State-owned company, but the respective governance rules differ, namely on what concerns the duration of their mandate and the procedural relationship with the State.

Municipal concessionaires, being private operators, are chosen through a public procurement procedure and have their public service obligations set in the concession contract.

[1073] Currently, the governance rules for municipal services are set in Decree-Law 90/2009, 9 April, and 194/2009, 20 August, and for multimunicipal services in Decree-Law 379/93, 5 November, last revised and republished by Decree-Law 195/2009 on 20 August.

In terms of retail services (provided to the end-users), the municipalities and municipalized services constitute the main management model in the sector in number of operators, even though that number does not have a direct correspondence in terms of population served[1074].

There is currently no case of direct management by the State and only one example of State-owned delegated services.

The State and the municipalities maintain the ultimate responsibility for the provision of the service, even when they choose a third party to deliver it. This means they have the power and the obligation to control the service operator.

Control of these monopolistic operators is also ensured through regulation. A regulatory body for the water and waste services was first established in 1995, by the same law that disciplined the private concessions, and took form of an observatory for the concessions. This entity, however, never had a significant activity. In 1997 Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR) – Institute for the Regulation of Water and Solid Waste was created[1075] taking on the responsibilities of regulation authority for drinking water supply, waste water management and municipal waste management in Portugal. The regulatory action of IRAR was limited mostly to the multimunicipal and municipal concessionaires. Since 2004, IRAR took also on the responsibilities for drinking water quality control over all types of operators.

With the purpose of strengthening regulation and broadening the regulatory intervention scope to all operators of these services, irrespectively of the management model, and standardizing procedures with them, IRAR was transformed into the Water and Waste Services Regulation Authority (ERSAR) in 2009[1076].`

Hence ERSAR is the regulation authority for drinking water supply, waste water management and municipal waste management and the national authority for drinking water quality, with the objective of ensuring adequate protection for consumers and users of water supply and waste services, avoiding possible abuse of exclusive rights with regard to the guarantee and quality control of the public service provided, on the one hand, and supervision and control of prices, on the other. Regulation is essential due to the natural or legal monopoly situation of these services. It also falls to ERSAR to ensure that there is equality and transparency in the access and operation of the water and waste services and respective contractual relationships, as well as consolidating an effective public right to general information regarding the sector and each of the operators.

1074 In drinking water supply services municipalities and municipalized services represent 82% of the operators, covering 56% of the population. Private municipal concessionaires represent 10% of the operators, covering 18% of the population. In waste water management services municipalities and municipalized services represent 85% of the operators, covering 65% of the population. Private municipal concessionaires represent 8% of the operators, covering 15% of the population. The remaining population is served by municipal or State owned companies.

1075 Decree-Law 232/97, 30 August, created IRAR and Decree-Law 362/98, 18 November, approved its statutes.

1076 Decree-Law 207/2006, 27 October, approved the transformation that came into force with the approval of the organic law, Decree-Law 277/2009, 2 October.

The main objective of regulation is to protect the interests of consumers and the sustainability of the operators, by promoting the quality of service and guaranteeing socially acceptable pricing, materialized in the following principles: essentialness, indispensability, universality, equity, reliability and cost efficiency associated with the quality of the service.

The regulatory model developed by ERSAR involves the structural regulation of the sector, the regulation of the operators' behavior and additional regulatory activities. All these perspectives of regulation contribute to the enforcement of the access to water and sanitation.

In terms of structural regulation of the sector, ERSAR monitors and reports the implementation of national strategies for the sector and prepares proposals for new legislation in the sector.

In the field of the regulation of operators' behavior, ERSAR monitors the compliance of operators and other stakeholders with the applicable law and contracts, during all the services' life cycle (namely analysing the procurement procedures to transfer the service to private operators, modifications and terminations of contracts, reconfiguration and fusions of systems, or intervening when necessary in the conciliation of parties). It also promotes the regulation of prices (to secure efficient and socially acceptable prices without harming the financial sustainability of the operators), of the quality of the service rendered by the operators through the application of indicators that promote efficiency, and of drinking water quality, evaluating the quality of the water supplied to end-users (Section 2.3.5), comparing with other operators and following up on non-compliance in real time, thus promoting greater quality of water. Finally, ERSAR examines end-users' complaints and promotes reconciliation between end-users and operators (Section 2.3.7).

In terms of additional regulatory activities, ERSAR drafts and discloses precise and accessible information on a regular basis to all players involved in the sector and the public; gives technical assistance to operators, promoting publishing, professional training and organizing seminars and conferences frequently in partnership with universities and research and development centres; and answers queries from all players in the sector.

ERSAR uses mostly soft law instruments, such as non-binding opinions and recommendations (soft law instruments) and has, since 2009, legal competence to produce binding regulations in matters of tariffs and quality of service (no regulation has yet been published).

2.3. Legal and regulatory instruments to ensure access to water and sanitation

The scope and content of the right to safe drinking water and sanitation in Portuguese law and regulatory instruments is more easily described using some of the criteria set by the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation on her reports[1077], as follows. Some of the rules and instruments cross-cut more than one criteria and will be referred in all of them, but better explained in just one, in order to avoid excessive repetitions.

[1077] A/HRC/12/24 and A/HRC/15/31/Add.1.

2.3.1. Physical accessibility

The Strategic Plan for Water Supply and Waste water Services – Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR II) expresses the national strategy for the period between 2007 to 2013, setting the following targets for network coverage to be achieved by 2013:

1. 95% of the country's population covered by water supply systems;

2. 90% of the country's population covered by drainage and waste water treatment systems.

It was approved by the Minister of Environment through a non-legislative Act[1078] and creates no enforceable rights or obligations. It is not possible to demand in Court the extension of a water or waste water infrastructure to ensure the service to a given place based on the content of this Strategic Plan. Furthermore, in spite of being a Government's Plan, its implementation depends not only on the central government, responsible for multimunicipal services, but also much on the municipalities, responsible for municipal services.

According to the information available in the National Survey on Water Supply and Waste Water Systems – Inventário Nacional de Sistemas de Abastecimento de Água e de Águas Residuais (INSAAR) – the level of population served by drinking water supply services reached 94% in 2008 (rose from 80% in the early 90's), already very close to the 2013 target. The figures are not so good when it comes to waste water services: the estimated level of waste water drainage and treatment services has stabilized since 2007 at, respectively, 80% and 72%.

Focusing not in the service accessibility but on environmental protection, a Community Directive transposed to national law sets obligations regarding the establishment of urban waste water systems[1079]: at the latest by 31 December 2005, all agglomerations with a p.e. of higher than 2 000 had to be provided with collecting systems for urban waste water. However, where the establishment of a collecting system is not justified either because it would produce no environmental benefit or because it would involve excessive cost, individual systems or other appropriate systems which achieve the same level of environmental protection can be used. In 2007, 95% of waste water produced in the above mentioned agglomerations was collected and 87% was subject to treatment[1080].

This evolution shows that further investments in sanitation are needed (are being undertaken), as well as a deeper analysis on other potential reasons that are hindering the accomplishment of the targets. But also proves that the establishment of clear strategic targets plays a key role on signaling stakeholders' main policy objectives and ultimately on accomplishing better results.

A more specific and enforceable rule applies to existing water and waste water infrastructures[1081]: these services are considered accessible and, consequently, must be provided whenever the public infrastructure is within a distance of 20 meters from the limit of

1078 Despacho N°2339/2007 (2ª série), de 28 de Dezembro de 2006.
1079 Decree-Law 152/97, 19 June, transposing Council Directive 91/271/EEC, 21 May 1991.
1080 Instituto Nacional da Água.
1081 Articles 59 and 69 of by Decree-Law 194/2009, 20 August.

the private property[1082]. If waste water service infrastructure is further away, the service operator must guarantee the removal of sludge from septic tanks. The refusal to provide these services in the above described conditions constitutes an infringement punishable with a fine.

The design of water and waste networks should be articulated with urban and spatial planning, in order to ensure accessibility of those networks to every buildings in urban areas. That is however not always possible and if a construction license is requested for a place where the water or waste water networks are not yet accessible or do not have enough capacity to provide the service, the municipality may impose the extension or reinforcement of the network to the petitioner, as a condition for urban licensing[1083].

In cases of isolated houses without access to networks, private abstractions and septic tanks may also be allowed. Private abstractions with a low capacity of extraction (fewer than 5 HP) may, in some cases, be used with no need for licensing. Septic tanks are always subject to licensing, in order to prevent water pollution[1084].

In places where there are public fountains and no public water network, municipalities must ensure drinking water quality in those fountains or provide alternative forms of supply[1085].

Also related to physical access a reference should be made to the existence of rules concerning the design of public toilets for disabled persons[1086].

2.3.2. Availability

In case of conflict between different uses of public water resources (new and/or existing) priority has to be given to public supply of drinking water[1087].

On the other hand, drinking water and waste water services provided by public systems should be made available within five days after subscription request or a fine may be applied[1088], and remain permanently available. Interruptions are only allowed for technical unavoidable reasons or for failure of payment by the user. Strike is not considered a justifiable reason for interrupting these services[1089].

The service operator has to give a 48 hours prior notice to affected users about programmed interruptions justifiable for technical reasons. In case of unforeseen failures that cause the interruption of the provision of the service, the operator must provide information regarding the probable duration of the interruption (namely on the Internet and in the media) and take special measures to mitigate the impact for special users, such as hospitals.

Whenever, the user fails to pay the service in due time, the operator may interrupt the service as long as he informs the user ten days in advance, giving him the possibility to

1082 This means not only an obligation to the service operator to provide the service, but also an obligation for the citizens not to use private solutions (private abstractions, septic tanks).

1083 Article 24 of Decree-Law 555/99, 16 December, as revised by Decree-Law 26/2010, 30 March.

1084 Law 58/2005, 29 December, and Decree-Law 226-A/2007, 31 May.

1085 Article 16 of Decree-Law 306/2007, 27 August.

1086 Decree-Law 163/2006, 8 August. It replaced a previous law, dating from 1997 that already established similar rules.

1087 Article 64 of Law 58/2005, 29 December.

1088 Article 63 of Decree-Law 194/2009, 20 August.

1089 Article 60 of Decree-Law 194/2009, 20 August.

avoid interruption by paying his debt before the date set for disconnection[1090]. The burden of proof regarding the respect of due process belongs to the operator. Even though the law does not require a specific notification procedure, ERSAR recommends that the prior notice of disconnection is sent by registered mail or any other way that allows a written register of expedition.

The existence of increasing block tariff structures, common in water and waste services in Portugal and recommended by ERSAR (Section 2.3.4), guarantees the availability of a quantity of water per month for basic domestic uses at a subsidised price.

The first block usually adopted and recommended by ERSAR corresponds to 5 cubic meters per month, but may be enlarged in case of social and family tariffs. Taking into account that the average household in Portugal has 2.8 members[1091], the first block for common users represents 59.5 litres per capita per day.

In what concerns availability of water and sanitation facilities, rules of constructing require every house to have water and sanitation facilities proportionate to the number of occupants and to be connected to the public systems, if existent[1092]. This obligation is only enforced through the licensing procedure. In 2006, 95.8% of households in Portugal (including illegal constructions) had a complete bathroom[1093].

The provision of water and sanitation services to illegal households may be refused or interrupted, with the exception of unauthorized urban areas that are under a legalisation procedure[1094]. Buildings that are open to the public, such as restaurants, touristic units and camping sites are also obliged to have public water and sanitation facilities[1095]. Some municipalities provide public sanitation facilities, but that does not correspond to a legal obligation.

2.3.4. Quality

The quality of drinking water is controlled according to standards originally set by a European Directive, transposed to national law. Each year the water service operators must submit to ERSAR a Drinking Water Quality Control Programme, defining the water analysis that will be performed in the following year and its frequency, according to legal demands. Throughout the year operators have to report the water control to ERSAR, to health authorities and to the general populations and take the appropriate measures if any problem is detected. Whenever public health is at risk, the health authority may order the suspension of the water distribution or some drinking water use restrictions.

Since the drinking water quality control is a water service operators responsibility, to guarantee that all the legal demands are fulfilled, ERSAR has an inspection team that verifies in situ the compliance with the legal requirements. Drinking water quality has to be controlled not only when supplied through networks but also when provided by fountains, especially if they constitute the only drinking water source. The drinking water quality provided by the

1090 Article 5 of Law 23/96, of 26 July, as revised by Law 12/2008, 26 February.
1091 Instituto Nacional de Estatística.
1092 Articles 83 to 107 of Decree-Law 38:382, 7 August 1951.
1093 Instituto Nacional de Estatística – Censos 2001.
1094 Law 91/95, 2 September.
1095 Decree-Law 234/2007, 19 June, and Decreto Regulamentar 20/2008, 27 November, Portaria 327/2008, 28 April, Portaria 937/2008, 20 August, 1320/2008, 17 November.

bulk systems is also controlled under the same Portuguese internal law, also with inspections to water service operators.

As a result of this drinking water quality regulatory model, 98% of the water currently supplied to the public is monitored and of good quality considered safe. The other 2% are mainly unique non-compliances situations with drinking water quality requirements that are corrected and do not represent a threat to human health. On this quality issue is also important to state that the Strategic Plan for Water Supply and Waste water Services defines the target of 99% of safe water until 2013.

2.3.5. Affordability

Water services are, according to the law[1096], subject to the principle of the social value of water, which requires universal access to water for human consumption, with a socially acceptable price, without constituting a factor of discrimination or exclusion. On the other hand, the economic value of water is also recognised: due to the current or potential scarcity of the resource it has to be used in an economically efficient way, based on the polluter-pays and users-pays principles.

The Strategic Plan for Water Supply and Waste water Services (Section 2.3.1) also requires the balancing of economic, social and environmental sustainability of the services through the tariff system, guaranteeing affordable tariffs for a given quantity of water.

The competence to approve tariffs of municipal services belongs to the municipalities. In case of concessions contracts celebrated with private operators, the tariffs and its revisions formula are defined in the contract as a result of the tenure procedure. Due to the small scale of the operators there are ultimately more than 300 decision makers regarding tariffs.

There is, however, yet no binding regulation setting a uniform tariff structure or maximum values for water and sanitation tariffs. This has resulted in a very diverse reality on each municipality. Though the use of a two-part block tariff structure (a fixed charge and a volumetric charge that changes according to several blocks depending on volumes consumed) is more or less widespread, the differences in prices range from 1 to 30 between the cheapest and the most expensive municipalities. The heterogeneity of water services pricing in Portugal misleads end-users and does not reflect in many cases the true cost of providing the service, being too expensive in some cases and too cheap in others, which creates situations of unaffordable prices.

A study undertaken by ERSAR on almost 100 municipalities has revealed that one possible reason for the lack in coverage might be the existence, in some situations, of too unreasonable prices for the connection to the public water and waste water networks, as there seems to be a negative relation between the municipalities with the highest connection costs and the rate of service coverage. On the municipalities studied, connection costs would represent an average of 26% of monthly average income. If we consider the lowest income families (minimum wage) there were some municipalities where the connection both to water and waste water services would amount up to three times more than the national minimum wage. This was clearly unaffordable and a barrier to the right of service provision.

[1096] Law 58/2005, 29 December.

In 2009 and 2010, ERSAR issued two recommendations focusing on the design of water and waste tariffs and the definition of reference values, aiming to harmonize tariff structures and provide reasonable, clear and affordable prices. Affordability can be achieved through mechanisms such as:

1. The use of a two part increasing block tariff, with a fixed monthly tariff (to cover availability expenses) and a first block tariff for domestic users at an affordable price to everyone, independently of the users income, and a growing price for the following blocks. The first block price should be lower than the volumetric charge applicable to other users and cover a sufficient amount of water for basic domestic uses (Section 2.3.2). The growing prices for the following blocks subsidise the first and promote efficient use of water resources.

2. A social water and waste services tariff for low income households. These households are defined as those whose annual income (for tax purposes) does not exceed a given value established by the operator, which shall not exceed a value representing twice the national minimum income.

   This will be achieved by the exemption to pay the fixed tariff charge and by applying (in an increasing block tariff structure) the first block tariff (designed for the first 5 cubic meters) till the 15^{th} cubic meter.

3. A family water and waste services tariff for larger households. In an increasing block tariff structure large households are penalized when compared with ordinary households, therefore in order to ensure equitable water pricing, the characteristics of the households have to be taken into account. ERSAR recommendation advocates an extension of tariff blocks depending on the number of members of the household.

4. The elimination of subscription charges and the gradual reduction of the set-up costs for connection to water supply and waste water services networks, whenever the network is within the range of availability (20 meters), in order to promote access by users that are not yet served. The loss of revenues from these charges should be accompanied by increase in general monthly tariffs, implementing solidarity between users in order to ensure broader service coverage: all users pay a little bit more each month in order to finance the connection costs of those who are not served yet. This measure should be implemented gradually in a five year time frame in order to prevent sudden increases in monthly tariffs. ERSAR recommendation assumes a gradual reduction in 20% each year in relation to the first year of application in order to ensure its abolishment in a five year period.

Both social and family tariff are applicable for as long as users meet the respective criteria, depending therefore of a periodic request.

These recommendations are recent; therefore, the results are still difficult to be measured. Nevertheless, some municipalities have already adapted the existing tariff structures to the reference structure and connection costs are starting to be incorporated in monthly tariffs. As the recommended time frame for implementing this last measure is five years, it is natural that many municipalities still charge connection costs, although ERSAR's expectations are that these charges will be completely abolished in 2014.

In order to eliminate another financial barrier to the access to the water service, law has prohibited[1097] operators to demand a deposit (as a guarantee for payment) to domestic users in the moment the service is requested.

The Portuguese Government[1098] established the use of affordability indicators to allocate subsidies to infrastructure investments by the National Strategic Reference Framework (Quadro de Referência Estratégico Nacional, QREN). This indicator measures the weight of the annual water bill for a typical family (120 m^3 per year) on the average annual disposable income of families in the respective region.

Affordability will also be an indicator used by ERSAR as part of its benchmarking evaluation of water and waste operators as of 2012. In order to have a good quality of service (green color) charges for each service (water and waste water) must be under 0.5% of average disposable income. If service charges represent more than 1% of average disposable income ERSAR considers there is a poor quality of service on this indicator (red color). In between these values, the quality of service is considered regular (yellow color).

Along with other indicators that measure efficiency and cost recovery, it will allow the identification of possible macro-affordability problems. A poor quality of service in affordability indicator can mean one of two things: the service is too expensive because the municipality wants to have high profits, or the service is too expensive because costs are too high, which is reflected on the price of the service. On the first case, the publicizing of this high charges means that there will be pressure from the public opinion in order to decrease tariffs. On the second case, the solution must be the subsidization of an otherwise naturally high price due to its cost structure.

To come to this indicator, ERSAR has made a preliminary analysis with 2007 tariff values, which has resulted in an average value of 0.39% (with a maximum of 0.99%) for drinking water service and of 0.17% (with a maximum of 0.81%) for waste water service. This means there is no severe macro affordability issue (an average consumer faces does not face any affordability issue).

Nevertheless, macro-affordability analysis cannot be ignore micro-affordability issues. Even the wealthiest nation has poor people and these groups are the ones affected by affordability issues. That is why ERSAR recommended the implementation of social tariffs on every municipality, in order to lower service charges for these groups (Appendix). Based on a study conducted by ERSAR, summarised in annex, it is possible to conclude that even for people earning 1.5 times the minimum wage in Portugal, if ERSAR's recommendation for social tariff is followed, affordability level stays below 0.6% on average (for drinking water service), which is an acceptable value.

The Strategic Plan for Water Supply and Waste water Services mentions other mechanisms to promote affordability, avoiding too high tarifs in some regions, such as the creation of a "tariff harmonization fund", which is currently under development. The technical analysis for the implementation of this mechanism is already concluded and its basic concept is that of cross-subsidization between different systems through their tariffs: all tariffs would include a contribution to the fund, which would then be used to subsidize the tariffs above a certain value. The technical model takes into account the need for efficiency

1097 Decree-Law 195/99, 8 June.

1098 Despacho MAOTDR N°5/2009.

incentives for the operators, but allows some flexibility in the definition of the parameters of the contribution and the subsidization value, to be defined at a political level.

This scheme was drafted for bulk systems but may be adapted to end-users tariffs, but will require a more complex mechanism.

Other solution that has been implemented in Portugal to promote tariff harmonization is the creation of regional bulk systems. In the Strategic Plan for Water Supply and Waste water Services the fusion of existing bulk and end-users systems is identified as a desired solution to create scale economies and, therefore, to an even greater tariff harmonization.

The creation of a "tariff harmonization fund", as a tool to avoid too high tariffs in some regions is also currently under development.

2.3.6. Equal and non-discriminatory access

The existence of family and social tariffs aims at providing equitable access to low income households or large families. As referred in Section 2.3.4 these tariffs are not mandatory but are recommended by ERSAR and already commonly used by water and waste operators.

On the other physical accessibility of disabled people to public sanitation facilities is a requisite imposed by law, as described above in Section 2.3.1.

There are no specific mechanisms of positive discrimination towards more marginalized groups. In what concerns nomadic communities, solutions are being analysed. As to home-less people, there is no legal obligation for municipalities to provide free public sanitation facilities. Solutions for nomadic communities are being analysed.

However access to water and sanitation by marginalized groups should not be seen as an isolated issue, but rather addressed as part of all social aspects involved (namely housing).

2.3.7. Participation

A pre-condition to effective participation is access to information. In this respect law imposes to water and waste operators a special obligation to provide complete, adequate and timely information to users, concerning all aspects of the respective service, especially water quality, customer relationship issues and prices.

Consumer organizations have the legal right to participate in the definition of the legal framework and other strategic decisions concerning public essential services[1099].

Furthermore, ERSAR has a consultative body that includes representatives of all stakeholders, namely consumers, through their associations[1100]. This body evaluates ERSAR's activity and its main regulatory instruments before its adoption.

[1099] Article 2 of Law 23/96, 26 July.

[1100] Article 10 of Decree-Law 277/209, 2 October.

2.3.8. Accountability

Water and waste services are delivered by monopolistic operators subject to public service obligations and for this reason it is especially important to make them accountable. Portuguese law establishes several and alternative mechanisms with this purpose that that can be considered accessible, affordable, timely and with different degrees of effectiveness.

The obligation to provide information to the public (Section 2.3.6), and to submit to an evaluation and benchmarking procedure by ERSAR (Section 2.2) are instruments that make operators accountable for their activity. But consumers can also react against operators actions' that offend their legally protected rights and interests.

Complaints can be presented at the operator level in different ways. Besides traditional mail, many operators choose to have special complaints forms in their local costumer services or website, or call centers. The complaints book is a mandatory grievance mechanism[1101] that is supervised by ERSAR. The operator has to allow any user to present a complaint in such book, give him a copy of the complaint and send the original to ERSAR, as well as its reply addressed to the user.

Consumers, individually or through their associations, mays also ask directly ERSAR to analyse their written complaints. In both cases (complaints book and other complaints), ERSAR considers the arguments presented by the user and the operator and directs non-binding recommendations to the parties, in order to promote a voluntary resolution of the disputes. ERSAR's intervention does not replace the use of judicial instances or suspend legal terms established for that purpose.

All actions taken by ERSAR concerning each complaint are registered in a website[1102], on a real time basis, and complainants can access that information and know the status of their complaint in a timely and effective manner.

Since the complaints book became mandatory and subject to ERSAR's supervision, The number of complaints received by the regulator has grown significantly (from 75 per year in 2005 to 3 000 in 2009). This increase show that consumers have an increasing awareness of their rights (at least the right to complain) and that they recognize the importance of the regulator's intervention. The analysis of many complaints reveals, however, that a greater effort has to be made to promote better informed consumers.

The results of this regulatory activity are included by ERSAR in its annual report, making publicly available the number and types of complaints received, as well as it evaluation of the operators replies to users, and this procedure also makes them accountable.

Consumer disputes may have an effective final resolution through Courts or quasi-judicial means, such as arbitration and special non-judicial Courts (Julgados de Paz). Considering the types of situations and values generally at stake in these disputes, judicial Courts are too costly and most of the times take too long to issue a final decision.

1101 Decree-Law 156/2005, 15 September.

1102 http://rtic.consumidor.pt/.

Julgados de Paz was created in 2001[1103] to solve small disputes, based on principles of simplicity, adequacy, informality, oral discussion and absolute judicial economy. Parties do not need representation by lawyers and are invited to solve their disputes through mediation. If no agreement is reached in this stage, an informal trial is held, where the judge hears both parties and decides. This ruling is equivalent to a normal Court's decision. Julgados de Paz are however currently accessible to just 32% of the population, since they have limited territorial competence and currently cover only 61 out of the 308 existing municipalities.

Consumers associations together with governmental institutions responsible for consumer protection have created arbitration centers especially dedicated to solve consumer's disputes. The procedure is also very informal and timely and free of costs to consumers. Since March 2011[1104] arbitration in water and waste disputes is mandatory if requested by the user. There are 6 regional and one national center, which cover all the territory that does not have regional centers. In order to avoid the displacement of users, it may use videoconference or displace to the user's municipality.

CONCLUSIONS

Even though the right to water and sanitation is not yet formally recognized as a right *per se* in Portuguese legislation, existing laws fulfills most of the criteria set to describe its scope. In cases where there are no mandatory or enforceable rules, the existing situation has evolved in a positive way towards good practices, namely in what concerns physical accessibility and affordability.

Further efforts should, nevertheless, be made specially focusing on the need to achieve the targets set for the coverage of the country's population with drainage and waste water treatment systems. The construction of water and waste water networks in areas with dispersed population, mainly located in the countryside, require supplementary efforts in order to maintain the affordability of services. The "tariff harmonization fund" might be an important mechanism to respond to this need.

Finally, more attention should also be given to diagnose problems and solutions related to access to water and sanitation by marginalized groups, in articulation with more general social policies.

[1103] Law 78/2001, 13 July.
[1104] Law 6/2011, 10 March.

Appendix

SOCIAL TARIFFS IN PORTUGAL

In 2009, ERSAR gathered information regarding the existance of social tariffs in 267 of the 308 Portuguese municipalities. Among these 114 had a special tariff for low income households. Even though the study included water and waste services, in order to simplify the presentation of the results, the present analysis will focus only on water supply social tariffs, which represents a total of 97 municipalities, with the following distribution according to management model:

Social tariffs

Management model	Number of municipalities
Direct management	82
Delegation (Municipal owned companies)	8
Concession (private owned companies)	7
TOTAL	97

The analysis was based on the following additional data and assumptions:

- Social tariffs have been created in several municipalities according to their own elegibility criteria and tariff discounts. In order to allow the comparison between different municipalities we have considered social tariffs as applicable to households with an annual income equal to 1.5 times the minimum wage in 2009, i.e., 9 450 €/year (787.5 €/month);

- The annual charges for water supply service for a consumption of 120 m^3 per year were calculated considering the existing normal and social tariffs in each municipality, as well as the social tariff recommended by ERSAR (which corresponds to the exemption to pay the fixed tariff charge and the extension of the first block tariff [designed for the first 5 cubic meters] till the 15^{th} cubic meter;

- The results obtained by calculating the percentage of the annual income used to pay the annual water charges were divided according to the maximum threshold of affordability indicator used in ERSAR's benchmarking evaluation of water and waste operators.

The indicator has two thresholds:

- In order to have a good quality of service (green color) charges for each service (water and waste water) must be under 0.5% of average disposable income;

- If service charges represent more than 1% of average disposable income ERSAR considers there is a poor quality of service on this indicator (red color);

- In between these values, the quality of service is considered regular (yellow color).

These thresholds were defined to assess affordability for an average household income. Since the present analysis considers low income households, the 1% threshold was considered to be more adequate.

Portuguese water tariffs are, in general, unexpensive when compared with other utilities, which means that for average income households water service is affordable.

Nevertheless, normal tariffs are not affordable to low income households in 37% of the 97 municipalities analysed, which proves the need for social tariffs, as Table A.1.

Social tariffs currently applied by the operators would improve the situation considering ERSAR's elegibility criteria (1.5 times the minimum wage), but some problems still remain: 12% of municipalities have social tariffs that represent more than 1% of annual income in poorer households.

Applying the social tariff recommended by ERSAR only in one municipality affordability problems would occur for low income households. This particular municipality has a tariff structure without block tariffs and therefore there was no reduction in the variable tariff.

Table A.1. **Number and percentage of municipalities per region that, for low income households may pose affordability issues considering the threshold defined by ERSAR of 1% of disposable income for a consumption of 120 m^3/year**

Region	Municipalities where the annual charges with 120 m^3/year using normal tariffs represent more than 1% of low income households		Municipalities where the annual charges with 120 m^3/year using existing social tariffs represent more than 1% of low income households		Municipalities where the annual charges with 120 m^3/year using social tariffs recomended by ERSAR represent more than 1% of low income households	
	>1%	>1%			>1%	
	(Nb.)	(%)	(Nb.)	(%)	(Nb.)	(%)
Alentejo	6	22	2	7	0	0
Algarve	1	13	0	0	0	0
Centro	17	55	7	23	0	0
Lisboa	5	50	2	20	0	0
Norte	6	43	1	7	1	7
Açores	0	0	0	0	0	0
Madeira	1	50	0	0	0	0
TOTAL	36	37	12	12	1	1

Making the same analysis based on the management model of operators, as shown in Tables A.1 et A.2, it is possible to conclude that municipalities under direct management models have proportionately less affordability issues for both normal and existing social tariffs (currently applied by the operators).

The above mentioned municipality for which the social tariff recommended by ERSAR does not ensure affordability is the one represented under direct management model.

Table A.2. **Number and percentage of municipalities per management model that, for low income households may pose affordability issues considering the threshold defined by ERSAR of 1% of disposable income for a consumption of 120 m^3/year**

Management model	Municipalities where the annual charges with 120 m^3/year using normal tariffs represent more than 1% of low income households		Municipalities where the annual charges with 120 m^3/year using existing social tariffs represent more than 1% of low income households		Municipalities where the annual charges with 120 m^3/year using social tariffs recomended by ERSAR represent more than 1% of low income households	
	>1%	>1%			>1%	
	(Nb.)	(%)	(Nb.)	(%)	(Nb.)	(%)
Direct management	25	30	6	7	1	1
Delegation	5	63	2	25	0	0
Concession	6	86	4	57	0	0
TOTAL	36	37	12	12	1	1

POUR UNE PLUS GRANDE EFFECTIVITE DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT A L'EAU POTABLE ET A L'ASSAINISSEMENT EN ROUMANIE

Victor Marcusohn
Faculté de Droit de l'Université Écologique de Bucarest, Roumanie

1. Introduction

Après son adhésion à l'Union européenne en 2007, la Roumanie a réussi à faire des progrès significatifs, mais encore insuffisants, dans la réforme de son cadre législatif et institutionnel. La plus grande partie de l'acquis communautaire a été transposée et une structure de mise en œuvre décentralisée a été mise en place, cette transformation très rapide créant des problèmes d'adaptation. Néanmoins, il reste des progrès à accomplir. En effet, seulement la moitié de la population a accès à des ressources d'eau potable et à l'assainissement (à comparer avec plus de 70% au niveau de l'UE) ; le niveau de la pollution est plus élevé que dans l'UE ; plus d'un tiers des régions agricoles sont des régions vulnérables aux nitrates, avec des menaces sur l'avenir des réserves d'eau potable.

Actuellement, le cadre institutionnel du secteur de l'environnement et des forêts contient plusieurs activités, concernant l'environnement, l'eau et les forêts. Ces trois sous-secteurs sont bien représentés au niveau régional : 42 agences locales/régionales pour la protection de l'environnement, 11 directions des bassins et 41 agences pour la protection des forêts. Ce secteur exerce des responsabilités concernant les normes de qualité environnementale et la protection des ressources et s'assure que la Roumanie respecte ses obligations internationales (par exemple, le droit de l'environnement de l'Union européenne, le Protocole de Kyoto, la Convention sur la Biodiversité, la Convention Internationale pour la Protection du Danube, etc.).

Pour tous ces aspects, les mesures qui doivent être mises en place sont fondées sur la décentralisation au niveau des régions où les problèmes identifiés et les besoins d'action sont significatifs. Les réformes visent à l'amélioration de l'effectivité des autorités et à accroître l'efficacité des services.

2. Améliorer l'accès aux infrastructures dans le secteur de l'eau en conformité avec les exigences de l'Union européenne

2.1. La protection des eaux en Roumanie

L'amélioration du niveau de vie de la population ainsi que le développement économique créent des pressions supplémentaires sur les ressources en eau, situation qui peut conduire, dans certaines régions et à certaines périodes, à une certaine insuffisance de cette ressource. La distribution non-uniforme des ressources en eau et le degré insuffisant de la régularisation des débits des cours d'eau sont les éléments principaux qui conduisent à une insuffisance des sources d'eau, spécialement lors des périodes de sécheresse ou des hivers aux températures très basses. Ce phénomène peut se manifester tant du point de vue quantitatif que qualitatif quand l'eau disponible ne peut pas être utilisée du fait de sa pollution. Pour cela, il est nécessaire d'utiliser l'eau d'une manière rationnelle, en réduisant la consommation, particulièrement par la diminution des pertes inutiles, au niveau des habitations individuelles et au niveau des systèmes centralisés pour les activités agricoles, l'industrie ou les services.

2.1.1. Le sous-secteur « environnement »

Ce sous-secteur est confronté aux problèmes suivants :

a) La demande d'investissements et l'amélioration des structures administratives et de leurs compétences. La mise en œuvre de l'acquis environnemental implique des dépenses de 17 milliards € pour une période de 11 ans – les plus élevées pour un pays membre de l'UE. Les aides financières de l'UE sont estimées à 25% des coûts totaux. Les efforts les plus significatifs doivent être faits dans le secteur de l'eau[1105] où les investissements annuels sont estimés à 600-800 millions €[1106].

b) Le besoin d'une meilleure coordination dans le secteur de l'environnement avec les autres ministères et autorités administratives, ainsi qu'avec la société civile et les partenaires internationales.

c) L'importance des deux fonctions « biens publics » sous l'autorité du Ministère de l'Environnement et des Forêts (MEF) : l'amélioration des régulations environnementales et la santé environnementale avec l'aide de réserves d'eau saine et des services d'assainissement.

d) La faible absorption des fonds structuraux de l'UE.

Indiscutablement le plus important problème de ce point de vue consiste à desserrer les contraintes qui pèsent sur la mise en œuvre du Programme Opérationnel Sectoriel (POS) Environnement 2007-2013[1107]. Même si le niveau des contrats est assez bon (44%) quatre ans après le commencement du programme, la Roumanie n'a réussi à distribuer que 7% de la valeur totale de 4.52 milliards €. Cette situation, qui est principalement le résultat d'une gestion pas encore suffisamment performante à tous les niveaux, surtout au niveau local, et d'une efficacité réduite au niveau administratif, conduit a une faible absorption des fonds de l'UE. Cela pose des pressions supplémentaires sur le budget national. Cette situation assez difficile résulte de la capacité limitée des agences gestionnaires des fonds européens à les dépenser et de l'insuffisance du personnel qualifié pour mettre en œuvre les projets, de la vérification excessive du déroulé des projets ; de la législation inadéquate ; de l'urgence pour l'autorité de gestion de s'orienter sur la préparation d'un nouveau Programme Opérationnel Sectoriel Environnement (2014-2020).

1105 Le but de la Directive Cadre des Eaux est d'atteindre en 2015 un « bon état » de tous les corps d'eau des États membres, afin d'obtenir des conditions de vie similaires de ce point de vue pour tous les citoyens européens.

1106 *Le Programme Opérationnel Sectoriel « Environnement »*, gouvernement de la Roumanie, 2009.

1107 Le Programme Opérationnel Sectoriel "Environnement" est lié aux objectifs nationaux de la stratégie réglementée dans le Plan National de Développement 2007-2013 (PND) et dans le Cadre National Stratégique de Développement qui tient compte des objectifs, principes et pratiques de l'UE. Il est destiné à catalyser une économie plus compétitive, un environnement amélioré et un développement régional plus équilibré. Le POS est fondé sur les objectifs et les priorités des politiques environnementales et sur l'infrastructure de l'UE et reflète les obligations internationales de la Roumanie ainsi que ses intérêts nationaux spécifiques.

e) La mise en œuvre de Natura 2000 en Roumanie est confrontée à nombre de problèmes comme : le manque d'une action décisive pour finaliser le processus d'identification des sites Natura 2000 et pour préparer des plans de gestion pour tous ces sites[1108] ; le manque de capacité institutionnelle pour gérer ce secteur, etc.

2.1.2. Le sous-secteur "eaux"

En Roumanie, ce sous-secteur est confronté à trois problèmes principaux :

a) La conformité avec l'acquis concernant la protection des réserves d'eau saine pour la population ainsi que le traitement des eaux usées. Pour accomplir ces objectifs, beaucoup d'investissements ont été mobilisés en provenance des sources européennes et du budget national, mais les délais dans leur mise en œuvre risquent de compromettre leur réalisation.

b) La mise en œuvre d'une stratégie pour la protection contre les inondations ;

c) L'amélioration de la sécurité des barrages.

2.2. La pollution causée par les eaux usées urbaines

Les ressources en eau doivent être protégées du point de vue qualitatif, grâce à l'épuration des eaux usées. La pollution causée par les agglomérations urbaines résulte de la proportion limitée de la population raccordée aux systèmes de collecte et d'épuration des eaux usées, du fonctionnement insuffisant des stations d'épuration existantes, de la mauvaise gestion des déchets, du développement des zones urbaines et de l'insuffisante protection des ressources en eau. Bien que la création de systèmes d'épuration des eaux usées nécessite des ressources financières importantes, les bénéfices se retrouvent dans la qualité de la ressource eau et du milieu aquatique, ainsi que dans la croissance des valeurs provenant de son utilisation.

2.3. Principes, dispositions légales et obligations assumés par la Roumanie

La Directive Cadre des Eaux (Directive 2000/60/CE) établit le cadre politique pour la gestion des eaux dans l'Union européenne, fondé sur les principes du développement durable et combine 11 directives européennes dans le domaine des eaux. La Directive 91/271/CE sur l'épuration des eaux usées urbaines du 21 mai 1991 a été complétée par la Directive 98/15/CE du 17 février 1998.

En Roumanie, la législation européenne sur l'épuration des eaux usées et sur l'évacuation dans le milieu aquatique a été transposée dans la période 2002-2005, par la Décision du gouvernement 188/2002 sur les conditions de déversements des eaux usées dans le milieu aquatique, complétée et modifiée par la Décision du gouvernement 352/2005, mais sa mise en œuvre totale n'est pas encore terminée.

[1108] À ce jour, sur un total de 382 sites et aires de protection spéciale Natura 2000, un seul site a son plan de gestion approuvé ; 2 cas de violation par la Roumanie ont été mis en évidence par la Commission européenne concernant l'impact des éoliennes sur les habitats des oiseaux.

Les périodes pour la mise en œuvre de la directive sont variables et dépendent de la dimension de l'agglomération urbaine et de son impact sur les eaux réceptrices. La période finale de transition pour la mise en œuvre de la directive est le 31 décembre 2018, avec des périodes intermédiaires pour la collecte et l'épuration des eaux usées urbaines :

pour la collecte des eaux usées urbaines (Art. 3) :
- 31 décembre 2013 pour les agglomérations urbaines de plus de 10 000 hab. éq. et
- 31 décembre 2018 pour les agglomérations urbaines de moins de 10 000 hab. éq. ;

pour l'épuration des eaux usées urbaines et leurs évacuation (Art. 4, a) et b) et Art. 5, 2) :
- 31 décembre 2015 pour les agglomérations urbaines de plus de 10 000 hab. éq. et
- 31 décembre 2018 pour les agglomérations urbaines de moins de 10 000 hab. éq. ;

Compte tenu de la position de la Roumanie dans le bassin hydrographique du Danube et dans le bassin de la Mer Noire, et de la nécessité de protéger l'environnement de ces régions, la Roumanie a déclaré son territoire entier comme zone sensible Natura 2000. Cette décision implique le fait que les agglomérations de plus de 10 000 habitants équivalents doivent assurer l'épuration avancée des eaux usées urbaines (nutriments d'azote et de phosphore). L'épuration secondaire représente la règle générale pour les agglomérations de moins de 10 000 hab. éq.

Pour les agglomérations de moins de 2 000 habitants équivalents (et de moins de 10 000 hab. éq. localisées dans les régions côtières), il est nécessaire de réaliser une épuration suffisante qui tient compte des conditions locales avant d'évacuer les eaux réceptrices. Pour ces agglomérations, la période finale de transition est le 31 décembre 2018. Pour les agglomérations de moins de 2 000 hab. éq., localisées dans les régions montagneuses, les conditions géomorphologiques et climatiques nécessitent des solutions spécifiques et individuelles : des stations d'épuration plus petites, une épuration naturelle des lagunes ou autres méthodes d'épuration non conventionnelles.

2.4. La situation actuelle des infrastructures d'eaux usées

2 605 agglomérations urbaines ont été identifiées pour la mise en œuvre de la Directive 91/271/CE. La proportion de raccordement des habitants aux réseaux d'égout qui était de 53.58% au premier semestre 2010 est maintenant de 54.28%. Celle de raccordement aux stations d'épuration est passée de 43.01% à 43.24%.

Sur 822 réseaux d'égout, 606 sont fonctionnels, et 216 sont à différents étapes d'exécution[1109]. Un degré de raccordement d'un minimum de 95% aux réseaux d'égout a été réalisé pour 43 agglomérations :

- 24 agglomérations de plus de 10 000 habitants équivalents (Bacau, Stei, Beius, Mioveni, Constanta, Bucuresti, Bistrita, Victoria, Campia Turzii, Hateg, Galati, Rovinari, Piatra Neamt, Roman, Plopeni, Sibiu, Suceava, Medias, Focsani, Drobeta Turnu Severin, Targu Mures, Agnita, Negresti Oas, Chisinau Cris) ; et

- 19 agglomérations entre 2 000 et 10 000 habitants équivalents (Sebes-Petresti – région Alba; Tamasi, Garleni, Filipesti, Magiresti, Caiuti, Beresti Bistrita – région Bacau; Stefan cel Mare – région Calarasi, Balan, Baile Tusnad et Tulghes – région

[1109] Source : *L'Autorité Nationale « les Eaux Roumaines »*, 2010.

Harghita, Baia de Arama – région Mehedinti, Horia si Savinesti – région Neamt, Turnu Rosu - région Sibiu, Ipotesti – région Suceava, Gugesti, Dumitresti si Tulnici – région Vrancea).

Au deuxième semestre 2010, des travaux d'exécution à différents étapes, ont été inventoriés pour des réseaux d'égout totalisant 1 004 km, dont 116 km sont terminés.

Concernant les stations d'épuration, sur un total de 371 fonctionnelles, seulement 32 sont conformes aux exigences de la Directive 91/271/CE, avec un degré de raccordement de plus de 95% :

- 21 stations d'épuration pour les agglomérations de plus de 10 000 hab. éq. : Sebes-Petresti, Mioveni, Stei, Beius, Bistrita, Victoria, Buzau, Cluj Napoca, Campia Turzii, Constanta, Mangalia, Urziceni, Targu Mures, Roman, Sibiu, Satu Mare, Radauti, Campulung Moldovenesc, Siret, Plopeni, Negresti –Oas ; et

- 11 stations d'épuration pour les agglomérations entre 2 000 et 10 000 hab. éq. : Chisineu –Cris, Tulghes, Balc (Almaşu Mic, Almaşu Mare), Baile Tusnad, Balan, Turnu Rosu, Vidra, Gugesti, Caiuti, Baia de Arama et Tomesti.

2.5. Les investissements nécessaires pour les infrastructures des eaux usées

La Roumanie a bénéficié des instruments financiers de pré-adhésion à l'Union européenne (ISPA, SAPARD, SAMTID, PHARE) et, à présent, des investissements dans le domaine des infrastructures du secteur de l'eau sont soutenus par le Fond de Cohésion conformément au Programme Opérationnel Sectoriel.

Le principal défi dans la mise en œuvre de la Directive 91/271/CE sur l'épuration des eaux usées est de réunir les ressources financières pour réaliser les travaux techniques nécessaires. La valeur totale des investissements nécessaires pour accomplir les objectifs des directives européennes sur les eaux et sur les eaux usées d'ici 2018 a été estimée à 19 milliards €, incluant les fonds alloués par le Programme Opérationnel Sectoriel Environnement (financé par les Fonds de cohésion et des sources de cofinancement national) et par le Programme National de Développement Rural (financé par le Fond Européen de Développement Régional pour l'Agriculture) qui représentent environ 17% du total nécessaire.

Selon le rapport national sur l'Evaluation Stratégique de l'Environnement et de Prévention des Risques[1110], la Roumanie se trouve en deuxième position, après la Pologne, en ce qui concerne l'alimentation en eau et l'épuration des eaux usées et les investissements nécessaires pour la période 2007-2013.

Le Ministère de l'Environnement et des Forêts a comme objectif de préparer un important portfolio des projets sur l'accession des Fonds Structurels et de Cohésion. Les projets les plus importants sont ceux pour lesquels s'appliquent des règlements communautaires spécifiques impliquant l'élaboration des modèles de financement complexes. Pour développer ces projets, il est nécessaire de disposer d'une période assez longue, de 2–3 ans. La valeur des grands projets d'investissement est d'environ 30–100 millions €.

[1110] ECOLAS&GHK, *Evaluations Stratégiques de l'Environnement et de la Prévention des Risques,* Commission Européenne, Bruxelles, 2007.

En septembre 2007, la Roumanie a transmis à la Commission européenne 10 projets pour approbation (pour les régions de Cluj-Salaj, Giurgiu, Turda-Campia Turzii, Călărasi, Tulcea, Sibiu, Teleorman, Olt, Gorj, Brasov). Jusqu'à maintenant sont finalisés 44 master plans pour les régions de Caras, Hunedoara, Botosani et Bucarest, mais les plans ne sont pas encore approuvés. La Roumanie a décidé d'engager tous les fonds destinés au Premier Axe Prioritaire (« L'Extension et la modernisation des systèmes d'eaux et eaux usées ») du Programme Opérationnel Sectoriel Environnement, pour un total de plus de 2.5 milliards €.

Des associations de villes et de communes, représentées par un opérateur régional ont commencé à être créées. Leur objectif est d'assurer des services d'eau-égout plus efficients à des prix plus acceptables. Aussi, l'attractivité de ce type de service va augmenter pour les investisseurs potentiels intéressés à créer des partenariats publics-privés.

2.6. Evaluation

Au vu des projets finalisés ou en cours de l'être, et du portfolio de ceux en cours d'approbation, on constate que la Roumanie progresse dans le développement des infrastructures des eaux/eaux usées prévu dans le Traité d'Adhésion. Toutefois, des efforts sont encore nécessaires pour améliorer l'efficience administrative et assurer une meilleure absorption des Fonds de Cohésion, jusqu'à 2013.

3. Le droit à l'eau et à l'assainissement en Roumanie

L'accès à l'eau potable et à l'assainissement est devenu un droit de l'homme par une Résolution de l'Assemblée Générale des Nations unies du 28 juillet 2010[1111]. Auparavant, l'Union européenne s'était prononcée dans le même sens[1112]. La Résolution du Conseil Européen du Droit de l'Environnement (CEDE) qui reconnaît l'accès à l'eau potable et à l'assainissement comme un droit de l'homme[1113] reconnaît que ce droit est indissolublement lié du droit au plus haut niveau de santé physique et mentale et du droit à la vie et à la dignité humaine.

3.1. La Roumanie et le Protocole sur l'eau et la santé

La diminution des obstacles économiques à l'accès à l'eau potable a été l'un des objectifs de la seconde réunion des pays signataires du Protocole sur l'eau et la santé (Bucarest, 23-25 novembre 2010). Les représentants de 34 pays européens, signataires du Protocole, ont discuté des progrès enregistrés pour assurer une eau potable plus saine et un meilleur assainissement pour tous les citoyens, spécialement dans des conditions économiquement difficiles. Le montant élevé des factures pour l'eau et l'assainissement peut mettre en danger les dépenses des ménages ainsi que l'accès à ces services[1114].

1111 Résolution A/RES/64/292.

1112 Communiqué de presse 7810/10 (Presse 72) du 22 mars 2010.

1113 Voir la Résolution du CEDE (A/HRC/RES/15/9) sur le droit a l'assainissement, Milan, 24 mai 2010.

1114 « La santé publique ne peut pas progresser sans accès à des sources d'eau sécurisées pour tout le monde. Cette réunion représente un moment important dans le processus d'augmentation du nombre des citoyens européens avec l'accès à une source d'eau saine et à des services d'assainissement, en réduisant de cette manière de 330 000 les cas de maladies transmises par l'eau, conformément aux rapports annuels de l'OMS. Pour cela, nous demandons que tous les pays adoptent des objectifs quantifiés pour une diminution significative des maladies transmises par l'eau et pour assurer l'accès de la population à des sources d'eau », conformément à la déclaration de Zsuzsanna Jakab, Directeur régional, OMS Europe.

A l'ouverture de la réunion, le Ministre roumain de l'Environnement a exprimé dans son discours la position officielle de la Roumanie concernant l'accès à des sources d'eau potable et l'assainissement : « *Le Protocole sur l'eau et la santé représente un instrument juridique unique, innovateur et provocateur qui réunit deux domaines complémentaires : l'environnement et la santé. Nous ne pouvons pas parler de la santé sans un environnement sain. Pour moi-même, mais aussi pour la Roumanie, un défi est de veiller à ce que les politiques nationales de ces deux domaines ne restent pas seulement théoriques, mais que nous réussissions à les mettre en œuvre et avoir des résultats concrets. Il est clair qu'assurer l'accès à l'eau, du point de vue qualitatif et quantitatif, représente une exigence pour un environnement sain* ».

Le Ministère de l'Environnement et des Forêts a présenté les priorités assumées dans le programme de gouvernement et d'autres documents stratégiques, comme le Plan National de Développement et dans le Programme Opérationnel Sectoriel « Environnement » pour la Roumanie (2007-2013). Ce dernier document, approuvé par la Commission européenne en juillet 2007, est corrélé avec d'autres programmes financés des fonds européens et nationaux qui visent la conformité aves les directives de l'UE en la matière, en reflétant dans le même temps les intérêts nationaux.

Les principaux objectifs spécifiques dans le secteur de l'eau qui correspondent à la nouvelle Stratégie de Développement Durable de l'UE sont :

– l'amélioration de la qualité et de l'accès à l'infrastructure de l'eau et des eaux usées, en assurant des services d'alimentation avec eau et égout dans la grande majorité des régions urbaines jusqu'à 2015, ainsi que l'établissement des structures régionales efficaces pour la gestion des services d'eaux/eaux usées. Les objectifs pour l'année 2015, en concordance avec la Directive 2000/60/CE[1115] sont :

  - la construction ou la réhabilitation des sources d'eau et des stations d'épuration dans 300 localités ;
  - l'extension ou la réhabilitation des réseaux de distribution d'eau potable, ainsi que la proportion de la population connectée aux services de l'eau pour atteindre 70% ;
  - l'extension des systèmes d'égout pour les agglomérations de plus de 2 000 habitants, etc. ;
  - en liaison avec les investissements des fonds structurels, les investissements pour l'infrastructure des services de l'eau dans les régions rurales, seront financés par le Fond Européen Agricole pour Développement Rural (FEADR).

– la réduction des risques des désastres naturels avec des effets sur la population, par le recours à des mesures préventives dans les régions les plus vulnérables. Les objectifs principaux envisagent une gestion durable des inondations dans les régions les plus sensibles et la protection du littoral de la Mer Noire.

Pour financer les investissements nécessaires, on utilise des ressources du Programme Opérationnel Sectoriel « Environnement », pour le premier axe prioritaire –

[1115] Le but central de la Directive Cadre des Eaux est d'atteindre, jusqu'en 2015 un « bon état » de tous les corps d'eau des états membres, afin d'obtenir des conditions de vie similaires, de ce point de vue, pour tous les citoyens européens. La Directive cadre a été transposée dans la législation nationale par la Loi N°310/2004 concernant la modification et en complément de la Loi des eaux N°107/1996.

L'extension et la modernisation des systèmes d'eau potable et des eaux usées, soit plus de 3 milliards €[1116]. Cette somme représente plus de 50% des fonds alloués à ce programme. De plus, il y a des investissements du Fond pour l'environnement, avec un budget supérieur à 1 milliard €, mais aussi du budget national et des budgets locaux.

3.2. La confirmation au niveau législatif du droit à l'eau potable et à l'assainissement en Roumanie

Comme nous l'avons déjà présenté dans un autre rapport[1117], le droit à l'assainissement n'est pas reconnu *ad litteram* dans la législation roumaine. Toutefois, la Constitution de la Roumanie de 1991, telle que modifiée en 2003[1118], a introduit le droit à un environnement sain[1119] (Art. 34). L'acte normatif fondamental prévoit également le droit à la protection de la santé[1120]. L'ordonnance d'urgence N°195/2005 pour la protection de l'environnement, prévoit d'inscrire parmi les principes et les éléments stratégiques « une priorité dans l'élimination des polluants qui portent atteinte de manière directe et grave à la santé des gens » (Art. 4, s) ; et dans la définition de l'environnement, sont incluses également « des conditions qui peuvent influencer de manière positive sur le bien-être et la santé des gens »[1121].

Au niveau législatif, la loi cadre sur les eaux potables est la Loi N°458/2002[1122] qui définit l'eau potable comme l'eau destinée a la consommation humaine, avec les caractéristiques suivantes :

- tous les types d'eau naturelle ou traitée, utilisée pour la consommation humaine, préparer la nourriture ou pour d'autres buts ménagers, quelle que soit son origine et qu'elle provienne d'un réseau de distribution, d'un réservoir ou d'une distribution en bouteille ou autres récipients ;
- l'eau qui provient de sources locales comme des fontaines, des rivières, etc., utilisée pour la consommation humaine ou dans d'autres buts ménagers. En fonction des

---

1116 Sur une allocation de 3.26 milliards EUR, 2.77 milliards proviennent du Fonds de Cohésion et 0.49 milliards de la contribution nationale. Source *L'Autorité de Gestion pour le Programme Opérationnel « Environnement » 2007-2013*, www.posmediu.ro.

1117 Voir Victor Marcusohn, *Le droit à l'assainissement en Roumanie*, p.308-310, dans *L'accès à l'assainissement, un droit fondamental*, sous la direction de Henri Smets, Éditions Johanet, 2010, Paris.

1118 La Constitution de la Roumanie, publiée dans le Moniteur Officiel, 1ère partie, N°233 du 21 novembre 1991, approuvée par référendum national le 8 décembre 1991, revue par la Loi N°429 du 23 octobre 2003, publiée dans le Moniteur Officiel N°758 du 29 octobre 2003. Titre II – Les Droits, libertés et obligations fondamentaux, Chapitre II – Les Droits et les libertés fondamentales, Art. 35 « Le Droit à un environnement sain ».

1119 « L'État reconnaît le droit de chacun à un environnement sain et équilibré du point de vue écologique. L'État a la charge d'assurer le cadre législatif qui garantit l'application de ce droit. Les personnes physiques et juridiques ont le devoir de protéger et d'améliorer l'environnement. »

1120 Art. 34 de la Constitution: « 1) Le Droit à la protection de la santé est garanti. 2) L'État a obligation de prendre des mesures pour assurer l'hygiène et la santé publique. 3) L'Organisa-tion de l'assistance médicale et du système d'assurances sociales pour maladie, accident, maternité et récupération, le contrôle de l'exercice des professions médicales et des activités paramédicales, ainsi que d'autres mesures de protection de la santé physique et mentale de chaque personne sont établies conformément à la loi ».

1121 Victor Marcusohn, *Le droit à l'assainissement en Roumanie*, p. 308-310, dans *L'accès à l'assainissement, un droit fondamental, op.cit., loc.cit.*

1122 Loi N°458 de 2002 sur la qualité de l'eau potable, publiée dans le Journal Officiel N°552 du 29 juillet 2002.

– conditions locales spécifiques, les autorités de santé publique régionales peuvent déroger aux valeurs des paramètres de qualité, mais sans mettre en danger la santé des consommateurs[1123].

La surveillance de la qualité de l'eau potable est assurée par le producteur, le distributeur et l'autorité de santé publique régionale. De concert, ils assurent la conformité avec les paramètres de qualité et le financement de la surveillance et du contrôle de la qualité de l'eau potable, vérifient si l'eau distribuée est conforme aux exigences de qualité et ne donne pas lieu à des risques pour la santé publique. Le non-respect des valeurs pour les paramètres établis au niveau légal est analysé immédiatement par l'autorité de santé publique responsable pour l'inspection et le contrôle de la qualité de l'eau potable, ainsi que par les producteurs, les distributeurs et les utilisateurs impliqués, en vue d'identifier la cause. L'autorité de santé publique régionale peut interdire ou limiter l'utilisation de l'eau potable, indifféremment s'il y a ou non des non-conformités avec les valeurs de paramètres et si l'eau potable représente un danger pour la santé humaine. Elle vérifie également si toutes les mesures nécessaires ont été prises pour la protection de la santé humaine. Dans ce cas, les consommateurs doivent être informés immédiatement et reçoivent toutes les recommandations nécessaires[1124].

En ce qui concerne les dérogations, à la demande du producteur ou du distributeur d'eau potable, l'autorité de santé publique régionale peut approuver, pour une période bien déterminée, une première dérogation sur la valeur des paramètres établis par la loi, aux conditions qu'il n'existe aucune autre alternative d'approvisionnement d'eau potable pour la population ni aucun danger potentiel pour la santé publique. Ces dérogations peuvent être données seulement pour une période qui ne doit pas dépasser 3 ans et seulement pour une valeur maximale, bien déterminée pour les paramètres mentionnés par la loi. La dérogation est proposée par l'autorité de santé publique locale et est approuvée par l'Institut National de Santé Publique. La valeur maximale proposée est la valeur avec le risque minimal pour la santé de la population locale.

Trois mois avant la fin de la période de dérogation, le producteur ou le distributeur d'eau potable élabore un rapport sur les progrès enregistrés et, le cas échéant, une nouvelle demande pour une seconde dérogation, avec l'argumentaire détaillé des causes qui ont conduit au non-respect des conditions prévues par la dérogation antérieure. Cette documentation est soumise à l'autorité de santé publique régionale qui élabore un avis technique, en soutien de la seconde dérogation, et qui est soumis au Centre régional de santé publique. Sur proposition de celui-ci, l'Institut National de Santé Publique propose au Ministère de la Santé de donner une seconde dérogation, avec l'avis d'évaluation, qui contient les motifs pour cette nouvelle dérogation. Le Ministère de la Santé fait connaître, dans le plus court délai possible, sa décision à la Commission européenne, en transmettant aussi l'avis d'évaluation avec la motivation de cette décision. La seconde dérogation ne peut pas dépasser 3 ans.

Dans certains cas exceptionnels, le producteur ou le distributeur d'eau potable peut formuler une demande pour une troisième dérogation soumise à l'autorité de santé publique régionale, trois mois avant la fin de la seconde dérogation.

1123 Art. 2, Loi N°458/2002.

1124 Art. 8, Loi N°458/2002.

Le Ministère de la Santé peut demander à la Commission européenne l'accord pour une troisième dérogation pour une période de maximum 3 ans, fondé sur la documentation élaborée par la direction de la santé publique régionale ou par l'Institut National de Santé Publique, selon le cas[1125].

Le non-respect de ces prescriptions légales peut entraîner la responsabilité matérielle, civile, disciplinaire, contraventionnelle ou pénale[1126], selon le cas.

Au niveau de l'exécutif, la Roumanie a signé avec la Banque de Développement du Conseil de l'Europe, le 2 février 2007, un Accord-cadre de prêt pour le financement de la première phase du Projet « Système intégré de réhabilitation des systèmes d'alimentation avec eau et égout, des stations de traitement de l'eau potable et des stations d'épuration pour les eaux usées dans les habitations avec une limite de 50 000 habitants »[1127]. Le premier article de la Loi N°224/2007, qui ratifie cet accord-cadre, prévoit que la valeur totale de ce prêt est de 160.1 millions € et la mise en œuvre de cet accord sera faite par le Ministère du Développement, des Travaux Publics et des Habitations, comme coordinateur, par l'entremise de la Compagnie Nationale des Investissements, comme agence nationale de mise en œuvre. Aussi, la contribution de la Roumanie à ce projet est de 8 millions € du budget d'État et de 40 millions € des budgets locaux des unités administratives-territoriales impliquées dans le projet[1128].

Ce projet est orienté au niveau régional, sur les habitations d'un maximum de 50 000 habitants dans 16 régions du pays. Les objectifs du projet sont :

- la mise en conformité avec la Directive 98/83/CE, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine et avec la Directive 91/271/CE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, telle que modifiée par la Directive 98/15/CE ;

- la lutte contre la pollution transfrontière par le développement de l'infrastructure environnementale ;

- l'amélioration de la qualité de l'eau potable pour la population, y compris dans les habitations avec des non-conformités majeures dans ce domaine ;

- assurer l'alimentation en eau potable d'une bonne qualité pour toutes les habitations incluses dans le projet ;

- la diminution des pertes dans le réseau, la diminution de la consommation d'énergie et des réactives chimiques utilisés pour le traitement de l'eau, ce qui va réduire le coût de l'eau potable pour les consommateurs ;

- la diminution de la pollution des sols et des eaux souterraines, la diminution de la pollution des eaux de surface etc.

1125 Art.9, Loi N°458/2002.
1126 Art. 12, Loi N°458/2002.
1127 Ratifié par la Loi N°224 du 4 juillet 2007, publiée dans le Journal Officiel N°500 du 26 juillet 2007.
1128 Art. 3, Loi N°224/2007.

La première étape de ce projet doit être mise en œuvre dans la période 2007-2014, avec le financement de l'accord-cadre déjà mentionné. Pour la deuxième étape du projet, le gouvernement roumain a adopté, le 15 juillet 2009, un Mémorandum sur le thème : «Approuver le commencement de la négociation de l'Accord-cadre de prêt qui va être signé par la Roumanie et la Banque de Développement du Conseil de l'Europe, d'une valeur de 179.9 millions € pour le financement de la seconde phase du projet : Système intégré de réhabilitation des systèmes d'alimentation avec eau et égout, des stations de traitement de l'eau potable et des stations d'épuration pour les eaux usées dans les habitations avec un maximum de 50 000 habitants ».

Le gouvernement va aussi initier un programme pour l'alimentation en eau des villages[1129], avec les objectifs suivants : introduire des systèmes centralisés d'alimentation en eau pour assurer les besoins élémentaires d'eau potable dans les régions rurales ; sensibiliser la population locale sur la nécessité d'utiliser des sources d'eau potable des sources d'alimentation centralisées et éduquer la population pour un usage rationnel de la ressource en eau ; assurer des sources d'alimentation en eau pour les agents impliqués dans le développement des localités rurales ; créer des conditions élémentaires pour un niveau de vie décent et pour revitaliser les régions défavorisées ; utiliser durablement les sources d'eau.

La valeur totale estimée du programme est de 505.769 million RON (soit environ 120 millions €) dont le financement provient du budget d'Etat et des autorités gouvernementales décentralisées[1130].

Dans le même contexte, le gouvernement a commencé un programme pour l'alimentation en eau potable des villages et des logements sociaux[1131] qui a été garanti par un crédit externe de 430 millions $[1132]. Parmi ses objectifs, on peut mentionner : bâtir 1 820 logements sociaux dans 26 localités situées dans 18 régions ; introduire des systèmes centralisés pour l'alimentation en eau et pour assurer des sources d'eau potable pour environ 1 200 000 habitants dans 855 villages ruraux ; assurer un minimum d'eau potable dans le milieu rural ; éduquer la communauté locale sur la nécessité d'utiliser l'eau potable provenant de sources d'alimentation centralisées et pour un usage rational des sources d'eau ; assurer les sources d'alimentation en eau pour les agents impliqués dans le développement des habitations rurales ; créer les conditions nécessaires pour un niveau de vie adéquat et pour revitaliser les régions défavorisées ; utiliser rationnellement les sources d'eau[1133].

1129 Voir la Décision du Gouvernement N°577 du 25 septembre 1997 pour approuver le programme de réhabilitation, de modernisation et d'asphaltage des routes régionales ou locales, d'alimentation en eau, égouts et épuration des eaux des villages et dans les unités administratives/territoriales avec des ressources touristiques, republiée.

1130 Voir le site du Ministère du Développement et du Tourisme : www.mdrt.ro/lucrari- publice/programe-de-infrastructura/programul-privind-pietruirea-reabilitarea-modernizarea-si-sau-asfaltarea-drumurilor-de-interes-local-clasate-si-alimentarea-cu-apa-a-satelor-conform-hg-577-1997.

1131 Voir la Décision du Gouvernement 687 du 6 novembre 1997 concernant la contractualisation et la garantie gouvernementale pour des crédits et des programmes pour l'asphaltage des rues communales, l'alimentation de villages en eau, l'assurance des logements sociaux, la réhabilitation et le développement de l'infrastructure des habitations rurales.

1132 Voir le site du Ministère de Développement Régional et du Tourisme : www.mdrt.ro/lucrari-publice/programe-de-infrastructura/programul-guvernamental-privind-alimentarea-cu-apa-la-sate.

1133 Voir le site du Ministère du Développement Régional et du Tourisme.

3.3. Le Programme National pour le Développement de l'Infrastructure

Le Programme National pour le Développement de l'Infrastructure (PNDI) a été approuvé par le gouvernement roumain en novembre 2010 et doit être mis en œuvre dans la période 2011-2013. Son objectif est principalement de soutenir la convergence de la Roumanie avec les normes de l'UE concernant la protection de l'environnement par la mise en œuvre de systèmes intégrés pour les réserves en eau et les égouts, en y incluant la mise aux normes européennes du traitement des eaux et des réserves en eau, l'expansion ou la modernisation de la réserve en eau et des réseaux d'égout dans les régions rurales et urbaines. De plus, le PNDI financera les projets d'investissement pour la protection contre les inondations, la sécurité des barrages, la consolidation de la zone côtière contre l'érosion, la modernisation et la réhabilitation des rues locales, ainsi que l'amélioration du niveau de vie dans les régions rurales.

La mise en œuvre de PNDI a été confiée au Ministère de l'Environnement et des Forêts (MEF) et au Ministère du Développement Régional et du Tourisme (MRDT) et sera complètement financée par le budget national, parallèlement avec le Programme Opérationnel Sectoriel Environnement (POS Environnement) et le Programme Opérationnel Sectoriel Régional (POS Régional). Les fonds alloués au MEF, qui totalisent 0.88 milliard € sur un total de 5 milliards, seront utilisés pour financer des projets de gestions des eaux (traitement des eaux et des eaux usées, réserves d'eau et réseaux d'égout), ainsi que pour la protection contre les inondations et la sécurité des barrages.

Elle conduit à une duplication avec le POS Environnement et a une superposition des responsabilités dans le secteur de l'environnement entre les deux ministères (au moins du point de vue territorial). Si une certaine duplication avec d'autres programmes peut trouver des justifications dans la perspective d'accomplir l'acquis environnemental, l'implication du MRDT dans le domaine de l'environnement est un peu plus difficile à comprendre, en considérant aussi la faible absorption des fonds européens par le POS Régional.

Du point de vue justificatif, le PNDI a comme objectif de soutenir des projets appliqués au POS Environnement, qui ont été trouvés éligibles, mais n'ont pas obtenu le financement du fait d'une insuffisance de ressources financières. Dans le mécanisme financier de PNDI, le gouvernement veut emprunter de l'argent aux banques commerciales ou à des investisseurs dans l'infrastructure, avec une période de grâce de trois ans et une maturité de sept ans, ce qui va augmenter les coûts des travaux et, en considérant les contraintes fiscales, ne sera pas faisable du point de vue financier.

Le déroulement du PNDI a conduit à un accroissement du volume des travaux du MEF et de l'Association Nationale « les Eaux Roumaines » (ANAR). La part du PNDI qui appartient au MEF sera mise en œuvre par le MEF et l'ANAR ensemble sur des domaines différents : le MEF sera responsable du programme multi-annuel sur l'environnement (avec l'aide de ses propres structures) et l'ANAR du programme sur la gestion des eaux, la protection contre les inondations, la sécurité des barrages et la protection de la zone côtière. Les deux sont très sollicités pour des travaux supplémentaires pour promouvoir, réviser et surveiller la mise en œuvre des programmes déjà existants. Toute cette pression aura un effet dans la sélection des consultants, l'acquisition des travaux, la sélection des superviseurs pour les sites, la surveillance de la mise en œuvre. Même si l'ANAR a beaucoup d'expérience dans ce type d'activités, les structures du MEF seront dans la position de développer de nouvelles activités pour lesquelles l'ANAR n'a pas l'expérience nécessaire de point de vue procédural.

3.4. L'absorption des fonds européens

La stratégie du POS Environnement pour la période 2007-2013 est orientée vers des investissements et des services collectifs qui doivent améliorer la compétitivité, créer de nouvelles opportunités d'emplois et soutenir le développement durable. Le budget total du programme est d'environ 5.6 milliards € et l'assistance de la part de la Communauté européenne est de 4.5 milliards (environ 23% du total des fonds européens investis en Roumanie dans le cadre de la politique de cohésion 2007-2013).

Pour accomplir ces objectifs, les fonds de l'UE et du gouvernement sont alloués pour la mise en œuvre des axes suivants : le Premier Axe Prioritaire : Extension et modernisation des systèmes aquatiques et des égouts ; le Deuxième Axe Prioritaire : Le développement des systèmes intégrés pour la gestion des déchets et pour la réhabilitation des sites contaminés ; Le Troisième Axe Prioritaire : La réduction de la pollution et la mitigation des changements climatiques a par l'intermédiaire de la restructuration des systèmes de réchauffement urbains des objectifs d'efficience énergétique dans les régions les plus sensibles de point de vue environnemental ; La Quatrième Axe Prioritaire : La mise en œuvre de systèmes adéquats de gestion pour la protection de la nature ; la Cinquième Axe Prioritaire : La mise en œuvre d'une infrastructure adéquate pour la prévention des risques naturels dans les régions les plus vulnérables.

Même si des pas importants ont été faits dans l'allocation des fonds, spécialement pour le Premier Axe Prioritaire (eau et assainissement), le niveau des paiements reste réduit et le problème de l'absorption reste aigu. Clairement, au niveau actuel des paiements, le risque que les fonds soient coupés devient réel. On estime que, si le niveau actuel d'absorption ne s'améliore pas, le remboursement sera possible seulement en 2020, ce qui n'est pas faisable du point de vue de la mise en œuvre des fonds structurels.

Plusieurs éléments ont contribué à cette situation très alarmante. Les règles du jeu ont été rapidement changées, de nouvelles demandes ont été ajoutées et la procédure a été constamment révisée. A ceci s'ajoute un niveau élevé de surveillance auquel ont été soumises toutes les autorités responsables, au vu des suspicions de corruption généralisée. Les règles concernant la longueur de la procédure pour les acquisitions publiques, l'inexistence d'une documentation standardisée et la coordination entre les autorités impliquées dans la procédure d'acquisition, ainsi que la demande excessive d'audit, ont causé des préjudices dans la mise en œuvre rapide du POS Environnement.

L'Autorité de Gestion (AG) a été confrontée à la nécessité de réaliser ses objectifs très importants et, dans le même temps, d'engager le personnel nécessaire qui a été, très souvent, peu qualifié avec une rémunération salariale inadéquate. De plus, il a été très difficile d'utiliser l'expérience des autres pays vu la spécificité des problèmes de mise en œuvre.

CONCLUSIONS

Le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement est encore un droit assez nouveau qui a besoin d'être interprété et mis en œuvre pour exister. Les solutions diffèrent en fonction de la spécificité de chaque pays, mais il existe une norme commune pour assurer l'universalité des droits de l'homme. Néanmoins, d'un point de vue pratique concernant les droits de l'homme, il y a beaucoup d'instruments différents en fonction des nécessités, des capacités et des ressources locales.

Nous considérons comme nécessaire le développement de stratégies nationales sur l'eau et l'assainissement, qui comportent des objectifs et des dates limites pour leur accomplissement, la surveillance des maladies engendrées par la qualité des eaux ou par les réserves d'eau et par le niveau d'assainissement dans des conditions météorologiques extrêmes. Problèmes qui sont spécifiquement liés à l'accès limité à la réserve d'eau, à l'accès équitable à l'eau potable et à l'accès à l'information et à la participation du public à la prise de décisions sur des problèmes qui concernent l'eau et l'assainissement.

THE HUMAN RIGHT TO WATER IN RUSSIA

Alexey Makrushin,
Director, National Union of Vodokanals, Russian Federation

"Water is a key object of the ecological balance of our planet, a symbol of mutual understanding and interdependence in the world. The task of conserving water resources depends on a responsible, mature position of all countries in the world without exception. "
Vladimir Putin
II International Forum "Clean Water 2010"

1. A brief overview of the water sector in Russia

Of the many problems facing humanity today, one of the most important one is the issue of clean drinking water. The Russian Federation has nearly a quarter of the world's fresh water, but water sources are not evenly located in Russia and do not always meet legal requirements and standards. According to the State report of Federal service on protection of customers' rights and surveillance of human well-being, 21.9% of samples taken from reservoirs used for water supply did not meet health requirements for chemical substances in 2009 and 17.8% did not meet microbiological criteria. In general, 37% of surface water and groundwater and 16.9% of drinking water sources in Russia do not comply with sanitary norms.[1134] In some localities there is no source of water supply or any treatment facility. 29.7% of water supply networks do not have the necessary sewage treatment plants and 17.2% do not have decontamination facilities. Water delivered to the network does not meet health standards for chemical substances in 16.8% of water samples and for microbiological criteria in 5.1% of the samples. Centralized drinking water supply systems that do not meet the sanitary rules and regulations on opportunistic and pathogenic bacteria are used for supplying water to 13 million people while more than 10 million people suffer from the high content of chemicals. Thus, in spite of the vast reserves of water, Russian population has a problem with the quality of drinking water and with maintaining a good environment. The water supply and sewerage in the Russian Federation has remained for decades without proper attention from the government, which has led to significant underfunding of the sector, lack of meaningful regulation and lack of efficient public administration. As a consequence of technological and operational delays, consumption became unsustainable and public water was perceived as a free resource.

According to the Federal State Statistics Service of Russia in 2009, 77% of the housing is equipped with piped water and 71% with sewers. From 2000 to 2009 the share of water mains in need of replacement increased from 32% to 42% of total sewage. In the majority of water utilities, physical deterioration of treatment plant reaches 60-70%; they use outdated technology that does not allow to meet the applicable standards for waste water quality. Today, water supply and sewerage is done in a highly inefficient way. Thus,

[1134] According to the the The Russian Water Association, 11 million residents of the Russian Federation use water which is unsuitable for drinking and 50 million Russians, i.e. a third of the population use poor quality water daily. According to JMP, 31 million people have no piped water and 18 million have no access to improved sanitation.

according to Federal State Statistics Service in 2010, the volume of water loss was about 30% (10.1% for the losses in the networks of hot water). At the same time, consumption of energy resources in the Russian utilities is on the average 25-30 % higher than in European enterprises. However, according to research by Global Water Intelligence in 2009, concerning 267 cities in the world, rates for water supply and sewerage in the cities of Russia varied from the 49th rank (Samara) up to 101st rank (Moscow). For example, in the second half of 2010, the economically justified tariffs for cold water supply range from a maximum in the Far East € 0.8 (population € 0.5) and a minimum - in the Volga Federal District, of € 0.4. The rates for sanitation reached € 0.75 in the Far East (for the population € 0.47), while the minimum value was € 0.23 in the North Caucasus Federal District. Compared with the global indices, tariffs in Moscow are 1.6 times higher than in Beijing, about equal to the rates in Chicago, lower than in Rome, Bucharest – and 1.5 times lower than in Budapest – 3 times lower than in Warsaw – 3.4 times lower than in Tallinn – 4 times lower than in Helsinki – more than 7 times lower than in Berlin – more than 10 times than in Copenhagen.

These data indicate that today the water utilities industry in Russia desperately needs modernization. However, the implementation of large-scale modernization of the industry by means of budgetary funds only is not possible. In the whole country the size of investment needed to replace the networks and facilities for water and sewerage, are close to € 70 billion.

The most effective way to solve the problem of funding for water supply and sewerage is by developing a favorable investment climate of the industry and by attracting private investors.

2. The structure of the water sector in the Russian Federation

In the Russian Federation water supply and sewerage is done by public operators (state unitary enterprises, municipal unitary enterprises) and by private operators (on the basis of lease contracts or concession agreements). In this case, the lion's share of the water supply is municipal property – 52.8%, of which only 32% transferred to private operators under lease contracts.

It should be noted that in Russia utilities are operated by only three major private operators - JSK "Russian Communal Systems", JSC "Eurasian" and group of companies "Rosvodokanal", and by two organizations representing the interests of utilities with the authorities of different levels – Non-Commercial Partnership "The National Union of Water Utilities" and the Russian Association for Water Supply and Sanitation.

As already noted, efficient modernization of the industry requires a constant flow of investment, however, the coming into the sector by private investors utilities is hindered by the existing system constraints, "opaque" and fragmented legal regulation of water utilities industry, unnecessarily rigid requirements for the waste water utility; inability to implement within the existing legal system the principle of "polluter pays" principle, which applies within the EU.

3. Legal regulation of the water sector. The main problems

Because the provision of clean drinking water is primarily the result of complying with environmental legislation, we can conclude that in the Russian Federation the human right to safe drinking water is a component of the constitutional right to a healthy environment [1135]

However, as the legal aspects of water supply and sewerage have been neglected for many years, the existing legal regulation of social relations in the water sector can be characterized as inadequate and fragmentary. In turn, the fragmentary nature of the legal regulation of water supply and sewerage leads to the inability of strategic planning for sustainable development of water supply and sewerage, which is a major cause of poor service delivery.

Unlike other infrastructure sectors (e.g. electricity and heat, which operate in accordance with industry laws), the activities of organizations of the water supply and sanitation sector is regulated by a number of legal acts in the field of environmental protection, sanitary-epidemiological welfare of population and by tariff regulation. In this case, the provisions of such acts are not in line with each other and contain a lot of contradictions.

Thus, we can mention only some legislative acts that directly or indirectly regulate the water supply industry:

- Civil Code of the Russian Federation;
- Water Code of the Russian Federation (N°74-FZ on 3/6/2006), Federal law N°7 FZ on 10.01.2002 "On Environmental Protection";
- Federal law N°52 FZ on 30.03.1999 "On the sanitary-epidemiological welfare of population";
- Federal law N°210 on 30.12.2004 "On the basis of tariff regulation organizations for public utilities";[1136]
- Federal law N°131 on 06.10.2003 "On General Principles of Local Government in the Russian Federation";

1135 Art. 42 of the Constitution of the Russian Federation: Everyone shall have the right to a favorable environment, reliable information about its condition and to compensation for the damage caused to his or her health or property by ecological violations. Art.58. Everyone shall be obliged to preserve nature and the environment, and care for natural wealth. Article 40.2. The bodies of state authority and local self-government shall encourage housing construction and create conditions for exercising the right to a home). Article 21.1. Human dignity shall be protected by the State. Nothing may serve as a basis for its derogation.

1136 Extrait de l'ouvrage : « *De l'eau abordable potable à un prix abordable* » : 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 sur les bases pour la régulation des tarifs des services communaux, novembre 2004, N°210 FZ, Art. 3, le principe de la régulation est d'assurer que les services communaux soient abordables au niveau local en fournissant des aides à ceux pour qui le service ne serait pas abordable ; l'Art. 11.8 précise que l'abordabilité doit être évaluée par le régulateur au niveau municipal qui pourra suggérer une réduction des programmes d'investissements et/ou une contribution des budgets locaux pour rendre le prix plus abordable).

- A number of other legislative acts and decisions taken in pursuance of government decrees, guidelines, regulations, administrative regulations, sanitary and epidemiological regulations and other documents.

This large number of regulations leads to the large number of governmental regulatory bodies (about 20). At the same time, each controlling bodies may sue water utility for violation of a regulation and issue instructions that are binding.

The current excessive administrative regulations and inconsistency of public bodies in relation to control of the utility worsens the investment climate in the industry. For example, environment protection bodies apply to the utilities the same penalties as for industrial polluters, which in some cases, billions of rubles, exceeding revenues of water utilities for the whole year. These fines actually are not paid, at least in the original claim, since in many cases they should be eventually passed on to consumers of public services.

This brings us to another, no less acute problem of water supply and sanitation sector, which prevents the arrival of private investors in the industry and makes it unattractive as an investment - it is a problem for waste water treatment. In the current system of control over the composition of waste water discharged by water utilities, utilities even when they are equipped with the most modern equipment, have no time to adapt to constantly changing requirements set by the authorities. Existing legal acts establish very severe sanctions in case of violation of the quality of waste water being discharged into water bodies. It should be noted that this practice is justified when the water user, based on the technological features of its industrial activity, needs to undertake extensive waste water treatment. This refers to industrial enterprises, which produce most dangerous environmental pollutants. However, in the Russian Federation established practice, when applying regulations in environmental protection, regulatory authorities do not consider that water utilities are environmental companies and are not polluting the environment. Waste water treatment plant utilities are intended only for cleaning a well-defined set of pollutants that enter their network from the public. However, waste water treatment system in Russia is that all waste water - and from the public and from industry come for cleaning by the water utility. Thus, the treatment plant utilities, which not are technologically designed to clean waste water from industrial plants, get the appropriate effluent without any treatment. As a result, water utility is unable to cleanse waste received from industrial effluent to appropriate standards and product effluent whose composition does not comply with statutory requirements. Such discharges of untreated waste from water utilities means billions of dollars in fines, and threatens, which creates a very high risk for the business (for example, in Yekaterinburg Environmental Prosecutor's Office sued the MUP "Water canal" for polluting the Upper Isetskiy pond for 8 billion rubles. Claim exceeds the utility revenue for more than 2 years. A similar claim in excess of 3 billion rubles is imposed in Perm. In this case, the water utility does not have the right to suspend water supply in order to modernize facilities. Thus water utilities continue to supply water, but since the water supplied does not meet the requirements, consumers do not pay for it. Finally, the utility does not have sufficient funds for modernization of existing equipment (no utilities are paid for their water supply, water utilities to pay penalties for failure to comply with water quality, and requirements for the composition of waste water), and hence, the quality of water supplied and discharged of effluent will not meet again legislative requirements.

The above situation leads to the fact that investments in water supply and sanitation sector is practically not carried out. For example, the total amount of investment programs in Russia in 2009 amounted to 25 billion rubles. Total revenues in the sector 300 billion rubles

or at least 10% of the cost of water-supply organizations (in comparison, in England total revenues in the sector is 8 billion pounds (400 billion rubles) and investments were 3.8 billion pounds (180 billion rubles), or almost half).

4. Trends in the development of Russian legislation with regard to providing citizens with clean drinking water

The problem of providing the population with clean drinking water and improving water sector received considerable attention in recent years, both from the leadership of the country, and from the industry community. The development of water sector was a major topic that was brought to attention of the President of Russia Dimitri Medvedev at a meeting of the State Council in November 2010. The President of the Russian Federation noted the need for a separate federal law regulating relations in the field of water supply and sewerage.[1137]

4.1. Draft Federal Law "On water supply and sewerage"

The basis of the legislative regulation of the water supply and sewerage sector was developed in response to the request of President Dimitri Medvedev and passed on first reading in June 2011. The text of the bill was developed with the direct participation of representatives of industry, community water supply and sewerage, and research organizations.

The main idea of the bill: elimination of the fragmentation of the legal regulation of the water sector through the creation of a coherent legal framework for the efficient operation and sustainable development of water supply and sewerage in the Russian Federation and for the creation of an attractive environment to attract private investment into the sector. The bill combines the regulation of utilities in a single document and ensures the coordination of regulatory agencies.

The adoption of the bill will increase the investment attractiveness of the water sector, since the bill fixes the key provisions aimed at developing a favorable investment climate and attract private investment, for example:

- Property issues;
- Organizations of water and sanitation sector: problems of exploitation of unclaimed networks;
- Mechanism for the regulation of waste water utilities and relationships with other enterprises, allowing implementing the "polluter pays" principle ;
- A mandatory transition to long-term tariff regulation (including by RAB-return on investment), different approaches to tariff setting for different subscriber categories ; elimination of the possibility of unreasonable tariff increases in order to obtain investment sources ;

[1137] Under the new Pure Water Federal Target Programme (332 billion R in 2011-17), by 2017, the community connected to centralized water supply shall reach 85% and to centralized water discharge 84%. The investment to water supply, water discharge, and waste- water treatment facilities as a share of the industry total revenue shall reach 31%. The main result of the programme shall be the access to the required amount of pure potable water for the entire community of the country. According to experts, this may improve the life expectancy in the country by 5-7 years (Russian Water Association).

- Technical inventory and registration of rights to water systems, technical audit of systems;
- Mechanisms to ensure private investors a return on investment even when the external conditions of the agreement on tariffs are changed ;
- Implementation of investment programmes of the organization of water supply and sanitation;.
- The result of the socio-economic, political and legal implications of implementing the provisions of the bill will change the economic and legal system of relations in the area of water supply and sanitation, as expressed in the following ways:
- Increasing the reliability and quality of water supply and sewerage, improving drinking water quality;
- Reduction of human impacts on water bodies through the establishment of effective mechanisms for financing construction and upgrading of sewage treatment plants;
- Modernization of industry water supply and sanitation sector by attracting private investment into the sector;
- Reducing the risks of doing business in the field of water supply and sewerage through regulation of relations between organizations in the water supply and sanitation sector and public authorities;
- Creation of a separate branch of the legislation on water supply and sewerage, elimination of disease and fragmentation in the legal regulation of this sector.

4.2. Forms of state support for water supply and sewerage

In order to ensure clean drinking water (corresponding to the requirements of security and safety), upgrading of water supply and sewerage has been developed and implemented by the federal target programme "Clean Water". The program shall provide the federal budget (about € 220 million. till 2013) to support regional development programs for water supply and sewerage. In this case, the funds allocated to the programme may be directed to the modernization of water supply and sanitation in settlements with residents of less than 100 thousand people. This restriction will help solve the problem of providing clean water to small communities not only through the budget, but also by attracting private investors. In 2011, the first competitive selection of subjects of the Russian Federation to receive funds under the programme was organized. Applications were submitted from 37 regions. The winners are 24 regions of Russia, which are distributed between more than € 70 million allocated for the programme in 2011.

In addition, currently under development is another targeted program aimed at supporting the development of sector housing and utilities sector as a whole – the federal target program "The comprehensive programme of reform and modernization of housing and communal services for 2010-2020." The main objective of the programme is improving the quality of municipal infrastructure by attracting private investors in the housing sector and the comprehensive development of utilities infrastructure systems. An important aspect in the implementation of this task is improving assets of utilities with the introduction of new technologies. Projected funding for the programme from the budget for the period 2012-2014 years: € 120 million annually.

Other sources of financing can be used such as subsidies from the Investment fund, long-term federal programmes on territorial development, environment protection, etc.

In addition to institutional reforms the practice has spread of organizing major annual international and Russian activities on water, for example, the international forum "Clean Water", Ecwatech trade fair and others. Such events are a unique platform for communication between government, business and society on the problems and prospects of development of water sector. Discussion takes place on key legislative initiatives and successful business and social projects. For example, in 2010 in the framework of "Clean Water" an educational project was started: in all schools and secondary specialized educational institutions of Russia, a conscious and responsible attitude towards water was promoted in the younger generation.

In summary, the development of utilities in the Russian Federation is facing serious legal, financial, infrastructural and institutional constraints. However, the measures taken by the government and representatives of business community to address these constraints and to improve the management of the industry allows a high degree of confidence to predict not only high-quality technology and modernization in the sector, but also the development of mechanisms for public-private partnership that will provide Russia's population with clean drinking water and maintain a supportive environment for new generations.

IMPLEMENTATION OF THE HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS RELATED TO SAFE DRINKING WATER AND SANITATION BY SLOVENIA

Catarina de Albuquerque
UN Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation

(Extracts from document A/HRC/15/31/Add.2 (September 2010)

From 24 to 28 May 2010, the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque, conducted a mission to Slovenia with the aim of assessing the way in which the State implemented its human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation. The report below was presented to the Human Rights Council.

1. The human rights to water and sanitation at the national and international levels

3. The human rights to water and sanitation, protected under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, require that they are available, accessible, affordable and of good quality to all. These rights must be guaranteed in a non- discriminatory manner. Ensuring the rights to safe drinking water and to sanitation is closely related to the enjoyment of other human rights, including the rights to education, work, health, housing and food.

4. Although the rights to water and sanitation are not specifically mentioned in the Constitution of Slovenia, the interlocutors with whom the independent expert met indicated that the right to water enjoyed constitutional protection. Significantly, the Constitution specifies that international treaties shall be applied domestically. Furthermore, the independent expert was informed that a Constitutional Court decision interpreted the right to water through the right to private property protected under Article 33 of the Constitution, which is understood broadly to cover also the basic needs for an adequate life.[1138] The Constitution also refers to other entitlements closely related to water, such as the right to a healthy living environment[1139], the right to health care[1140] and the obligation of the State to provide opportunities for citizens to obtain proper housing.[1141] Slovenia has consistently demonstrated its commitment to the rights to water and sanitation at the international level. This commitment was reiterated in meetings at the highest levels during the mission.

5. The responsibility for water and sanitation extends across several ministries, including the Ministry of the Environment and Spatial Planning, the Ministry of Health and the Government Office for Local Self-Government and Regional Policy. Numerous regulations govern the legal framework pertaining to water and sanitation, including the Water Act,[1142] the rules on criteria for determining a drinking water protection area,[1143] the

1138 Constitutional Court ruling N°156/98, 11 February 1999, Official Gazette N°17/99.
1139 Art. 72.
1140 Art. 51.
1141 Art. 78.
1142 Official Gazette, N°67/02, 57/08.
1143 Op. cit., N°64/04, 5/06.

Environmental Protection Act, the Spatial Planning Act[1144] and the Housing Act.[1145] Municipalities have the primary obligation to ensure the drinking water supply and the discharge and treatment of waste water[1146] for all people within their jurisdiction. Furthermore, as a member of the European Union, Slovenia is also obliged to conform with standards regarding water and sanitation set at the European Union level, in particular with regard to water quality and waste water treatment.

2. Access to safe drinking water and sanitation

6. Nearly 100% of the population has access to safe drinking water, and 92% are connected to the public water supply system. There is a thorough system of water-quality testing implemented at the national and municipal levels, and the tap water in Slovenia meets European Union standards. Furthermore, the Government's constant monitoring of groundwater resources available for current and future generations is an impressive achievement that allows the country to know exactly how much water it is using and to predict and avoid future situations of water scarcity. Slovenia also has a strict regime of water protection zones to prevent contamination of water sources by agriculture, industry and other activities, which restricts or prohibits certain activities in protected areas. Overall, the independent expert concludes that Slovenia has a good framework and system in place for ensuring the provision of safe drinking water to the general population.

7. With regard to sanitation, more than 50% of the population is connected to a waste water treatment facility, and this proportion is steadily increasing thanks to significant efforts made by the Government in this area. Those who do not have sewerage generally have cesspools, which also hygienically separate human excreta from human and animal contact, thus meeting some important dimensions of the human rights requirements concerning sanitation.

8. Generally speaking, pollution of groundwater is not a widespread problem. However, in certain areas, worrying levels of pollution were reported by both Government and non-governmental sources. Pesticides, nitrates and industrial contaminants are some of the pollutants found in the north-eastern region of the country, as well as in Celje. The independent expert received information about pollution in Celje reportedly having an impact on the health of the population. The Government has taken measures in these regions to ensure that the water used for drinking and other personal uses does not pose a threat to human health. The independent expert encourages the Government to continue to guarantee access to safe drinking water in these regions, and to work with the communities concerned to find sustainable solutions to the pollution problems. She also encourages the Ministry of the Environment to continue its efforts, in cooperation with the Ministry of Agriculture, to change agricultural practices and eliminate the use of harmful substances that threaten the broader environment.

9. Concern was also expressed about the sustainability of cesspools and other older sanitation systems, namely because of seepage into the soil owing to deteriorating materials. The activities described by the Government indicate that it is making significant efforts to meet the requirements of the European Union Waste water Directive, but these efforts will need to be maintained, and even strengthened, if they are to meet human rights standards.

1144 Op. cit., N°33/2007.

1145 Op. cit., N°s18-I/1991 and 69/2003.

1146 Environmental Protection Act, Art. 149.

Inadequate waste water treatment poses a serious threat to the environment, including to water resources. The independent expert encourages the Government to continue to pay priority attention to this issue.

10. While water resources in Slovenia are abundant, with the luxury of significant groundwater resources and a high precipitation rate, some areas of the country experience water stress during certain seasons. For example, in the coastal region, where tourism causes water consumption to almost double in the summer period, the only water source in the region is insufficient to meet demand. The water provider has arranged to buy water from other sources, including from abroad, to address this situation. A more sustainable solution is needed, however, since that source may not be available for purchase indefinitely. The Government will need to help local municipalities to find alternatives to address changing water availability.

3. Access to water and sanitation for specific groups

3.1. People living in poverty

11. According to official statistics, about 240 000 people in Slovenia were at risk of poverty in 2008. The number of people registered to receive social benefits has been increasing steadily, with almost 14 000 new beneficiaries since 2002. The unemployed and one-member households experienced the highest levels of poverty.[1147] However, poverty levels may be much higher, since the manner by which poverty thresholds are established depends on seeking information from a sample of the population. Reportedly, those without an official address (because they live in an illegal building, in a shelter or are homeless), are not captured in these samples. Furthermore, the methodology, which is a standard European Union method, may set the poverty threshold at an artificially high level, depending on the distribution of wealth in society, since it establishes the threshold in relation to a median rather than to an average income.

12. People living in poverty in Slovenia face potential problems when paying for basic services, including water and sanitation. With social assistance amounts defined at the national level (currently set at € 227 per month; the recently adopted Financial Social Assistance Act is set to raise the amount to € 288 per month) and different water and sanitation prices being defined by the municipalities, these affordability issues may be worse in some regions than in others. For instance, experts have suggested that the cost of water and sanitation services should not exceed 3% of a household's income.[1148] In Ljubljana, the reported price of water is € 1.21 (2009) per cubic metre (in 2010, € 1.786 per cubic metre). A family of four on social assistance would require 12 cubic metres per month for basic needs (equal to about 100 litres per day per person), meaning that they would pay at least € 14.5 per month, or more than 6%, of their income for these services. Other regions have higher prices than Ljubljana for water and sanitation services, and may thus present even starker examples of the affordability problems that can arise. The Government must make sure that access to safe drinking water and sanitation does not jeopardize a person's ability to enjoy other basic rights, such as the rights to health, housing and food. In this context, the independent expert encourages the Government to establish an independent regulator for water and waste water that would control pricing, quality and service performance in an independent manner. She notes with appreciation that plans for such a regulator are already under discussion.

1147 See www.stat.si/eng/novica_prikazi.aspx?id=2032.

1148 United Nations Development Programme, Human development report 2006, p. 97.

3.2. "Erased" people

13. Immediately following independence, a law was passed in Slovenia determining that non-Slovene citizens from other republics of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia would lose their permanent resident status unless they acquired Slovenian citizenship. Three requirements had to be met to that effect, including that the person applied for citizenship within six months of the Citizenship Act entering into force. According to official data, 171 132 citizens of the former Yugoslav republics living in Slovenia applied for and were granted citizenship of the new State under Section 40 of the Citizenship Act. It is estimated that an additional 11 000 persons left Slovenia.[1149]

14. Those who either failed to apply for Slovenian citizenship within the prescribed time limit or whose requests were not granted became subject to the Aliens Act and had their names deleted from the Register of Permanent Residents and transferred to the Register of Aliens without a Residence Permit. According to information obtained during the mission, persons whose names were removed from the Register received no official notification.[1150] They only later became aware that they had become aliens when, for example, they attempted to renew their personal documents (personal identification card, passport or driving licence). Without identification documents or residency permits, these "erased" persons became illegal residents in Slovenia, and their access to housing, work, basic services, health services and social security were limited, a serious violation of their economic, social and cultural rights. This situation also affected their ability to connect legally to the water and sewage networks.

15. Following a decision of the Constitutional Court in 2003,[1151] the Minister for the Interior made important efforts to issue retroactive residence permits to the above- mentioned persons, with effect from 1992. In June 2010, the Act on Changes and Amendments to the Act governing the Status of the Citizens from other Successor States to the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia living in Slovenia was enacted,[1152] and the Act on arranging the Status of the Citizens from other Successor States to the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia living in Slovenia was enacted in July 2010. The Constitutional Court has indicated that the provisions of the latter Act would be in line with its decision from 2003;[1153] implementation of this Act is thus vital to resolving the outstanding issue of "erased" people. The independent expert welcomes these recent developments and encourages the Government to regularize the situation of the remaining members of this population group without delay, and to recognize the human rights violations that they have suffered as well.

3.3. Roma

16. Official statistics report that 3 000 Roma people live in Slovenia, although other estimates put the number as high as 10 000. There are approximately 105 Roma settlements in Slovenia, with the majority of Roma people living in Prekmurje and Dolenjska. According to the findings of an analysis on the theme "Territorial issues of Roma settlements in Slovenia" and prepared in 2007 by an expert group tasked to deal with the spatial problems of Roma settlements, about 10% of settlements should be relocated because they are situated in a hazardous area. About 21 settlements have no access to water, and many of them also have no access to sanitation. Notably, in March 2010, the Government adopted a new integrated

1149 See *Kuric and others v. Slovenia*, European Court of Human Rights, para. 37.
1150 Op. cit., para. 41.
1151 Constitutional Court ruling N°U-I-246/02-28 of 3 April 2003.
1152 Official Gazette N°50, 24 June 2010.
1153 Constitutional Court ruling N°U-II-1/10-19 of 10 June 2010.

national programme of measures for Roma for the period 2010-2015, of which one of the main strategic goals is improving the living conditions of the Roma community.

17. The impact of the lack of access to water and sanitation on these communities is devastating. The individuals with whom the independent expert met explained that they were systematically ill with diarrhea and other diseases. In one community with no access to water, the people drank from a polluted stream or had to walk for two hours to obtain safe water. They collected water in jerricans, which they hauled back to their homes. Moreover, with no other option, they were forced to defecate in the open. Such a situation is astonishing in a country where so much has been achieved for the vast majority of the population.

18. The implications of the lack of access to water and sanitation for hygiene are particularly serious. Many people explained how their children went to school but eventually dropped out because they were ashamed of not being able to wash and were therefore teased by other schoolchildren about their odour. Similarly, adults faced difficulties in finding work when they had no way of maintaining minimum standards of hygiene. Women face particular issues when they are menstruating, and those interviewed expressed a feeling of shame for the conditions in which they had to practice their menstrual hygiene.

19. Although the situation of the Roma minority in Slovenia is a difficult and complex issue, the independent expert notes with appreciation that some municipalities have found positive ways to address it. For example, almost all settlements in the north-eastern part of the country have access to these most basic services and report higher levels of integration of the Roma community into the local population. In a settlement in Trebnje visited by the independent expert, important efforts had been made to ensure that the community was connected to water and sanitation. Furthermore, the community was working with the municipality to legalize the land and buildings where they lived, which will represent a longer-term solution to their situation. Less than 30 minutes away, however, other municipalities had failed to find similar solutions. Such discrepancies are unacceptable, and the independent expert calls on the Government to take urgent action to ensure that all people in Slovenia have access to safe drinking water and sanitation. This could be achieved by earmarking some of the funds that municipalities receive to extend access to these communities, and by the exchange of good practices between municipalities and with other European countries with Roma communities. Furthermore, swift and decisive action must be taken against all forms of discrimination, including discrimination based on ethnicity.

CONCLUSIONS

20. In the present note, the independent expert has highlighted the main issues examined during her mission to Slovenia. Overall, she found that Slovenia ensured the enjoyment of the rights to water and sanitation for the vast majority of the population. However, special attention is needed for the most vulnerable groups, and immediate steps are required to ensure access for certain Roma communities. Slovenia has the expertise, experience and resources to ensure that these communities enjoy the same human rights as the rest of the population.

Appendix

STATEMENT BY THE REPRESENTATIVE OF SLOVENIA ON 15 TH SEPTEMBER 2011 AT THE HUMAN RIGHTS COUNCIL

Following her visit to Slovenia, the Special Rapporteur concluded that Slovenia was meeting its human rights obligations related to water and sanitation for the vast majority of the population, except for some persons belonging to vulnerable groups, notably the Roma. The Government was seriously considering her recommendations in this area. In Slovenia, there were around 10,000 Roma who lived in over 100 settlements that were mostly illegal and therefore not included in the Government's settlements system. The precondition to obtain access to water and the sewerage system was based on being a landowner with a permit to build a house. As a result some Roma settlements lacked drinking water and sanitation. The Government was trying to solve this problem in cooperation with competent municipality experts with the participation of the concerned Roma population. The principal body working on this issue was the working group on solving spacial problems in Roma settlements, which included all stakeholders on the issue. The Government was aware of the need for provisional measures to be established before long term and systemic solutions could be found and was looking for short-term satisfactory solutions to secure safe drinking water to all. The delegation of Slovenia noted that an agreement had recently been reached to establish a new water connection to Dobruska thus allowing a number of Roma families to gain direct access to safe drinking water.

Slovenia reported on progress made since the visit of the Special Rapporteur, including a contact between municipalities and the State for a sustainable water supply for the coastal population which experienced summer seasonal demand that exceeded the available water supply; and a Government intervention in municipalities with Roma population to secure immediate access to safe drinking water by interim solutions. Slovenia stressed that it was willing to secure the full enjoyment of human rights to water and sanitation to the remaining part of the population and was actively engaged with local authorities to address this problem connected to the process of the just integration of Roma into society.

THE RIGHT TO DRINKING WATER AND SANITATION IN SWEDEN

Lena Gipperth
Department of Law, University of Gothenburg, Sweden

1. Swedish recognition of the right to drinking water and sanitation

Sweden is the fourth largest country in Europe, with an area of about 450 000 square kilometres and about nine million inhabitants. The density of the population is rather low, about 21 inhabitants per square kilometres, although higher in the southern part of the country, where the population is more concentrated. Almost half of the Swedish drinking water is supplied from groundwater or "artificial groundwater", i.e. water from lakes and rivers that has been filtered through gravel deposits.[1154] Generally, there is no scarcity of water and the right to drinking water and sanitation is not a major issue – it is a given right that is rarely explicitly spelled out. However, there are areas also in Sweden with scarcity of water of good quality and areas with different qualitative problems, like saltwater intrusion, high concentrations of pesticides and other hazardous substances, nitrates, bacteria etc.

The Swedish environmental policy is based on achieving 16 environmental objectives, decided by the Parliament but not having any direct legal effect.[1155] Two objectives relates to drinking water and sanitation: *Flourishing Lakes and Streams* and *Good-Quality Groundwater*. One sub-objective to the latter is to get all water bodies used for abstraction of water intended for human consumption providing more than 10 cubic meters per day on average or serving more than 50 persons, to comply with current Swedish standards for good quality drinking water for pollution by human activities. This objective should have been met by 2010 but are still far from accomplished.[1156] There is no similar objective for smaller water bodies, although the water quality in particularly private dwells is showed insufficient.[1157]

It is also relevant to note that the policy objectives for the Swedish development cooperation are directly related to the issue of the right to drinking water and sanitation. The main objective is to help creating conditions that will enable poor people to improve their lives.[1158] The three thematic issues given priority: a) democracy and human rights, b) gender equality and the role of women in development and c) climate and environment.

Although, a long lasting active support to the international efforts to improve the access to sufficient drinking water and sanitation, Sweden did not support the adoption of the UN General Assembly Resolution of July 2010, recognizing the fundamental right to water and sanitation. The Government argued that a resolution should not be decided before the Human Rights Council had concluded its task to investigate these issues. The Swedish Minister for Environment also expressed the government principle resistance against

---

1154 Geological Survey of Sweden: www.sgu.se/sgu/eng/samhalle/grundvatten/index.html (2011-07-20).

1155 Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete. Prop. 2009/10: 155.

1156 Miljömålen på ny grund. Naturvårdsverkets utökade årliga redovisning av miljökvalitetsmålen 2011. Reviderad version av rapport 6420.

1157 A joint survey done by the National Board of Health and Welfare and Geological Survey of Sweden showed that only 20% of private water catchments were providing suitable drinking water. Worst was the situation in dug wells – where it is common to find microbial growth, but also arsenic, uranium, fluoride and manganese. Dricksvatten från enskilda vattentäkter – Ett nationellt tillsynsprojekt 2007. Rapport från Socialstyrelsen: www.socialstyrelsen.se/publikationer2008/2008-109-15

1158 Fact sheet on the Swedish Government's bill for 2009, presented to the Parliament on September 22, 2008. www.sweden.gov.se/sb/d/3428/a/92399.

formulating a human right without also giving it full legal effect. “That's why we do not think this is the right method to achieve a very important and worthwhile goal” (*authors own translation)*.[1159] This attitude was criticized not only by the political opposition but also by NGOs, the Swedish Church and environmental research institutes. When the Human Rights Council adopted its resolution in March 2011, Sweden was one out of 60 initiators and gave clear support for this initiative.[1160]

Implementing this resolution in Sweden has however not been an uncomplicated matter. International agreements to which Sweden accede needs to be embodied in national law, either by incorporation but more commonly through transformation. Human rights are rarely explicitly expressed in Swedish legislation as commitments, despite Sweden’s strong international commitment towards human rights being binding on public institutions.[1161] An exception is the incorporation of the European Convention on Human Rights in 1995. The Instrument of Government – one of the four acts making up the Swedish constitution – acknowledges Swedish citizens basic human rights such as freedom of speech, press, religion etc.[1162] This act also recognizes owners right to property and restrictions for retrenching property rights by legislation. But except for Art. 8 of the European Convention on Human Rights (right to respect for private and family life) there are no legal acknowledgement of the right to drinking water and sanitation in the Swedish constitution.

The lack of legal acknowledgment of human rights in Sweden has been discussed for a long time and, in October 2010, a state commission proposed changes in several laws to clarify that human rights, as expressed in international agreements, are binding commitments for the whole public sector.[1163] An incentive for these clarifications is the fact that the EU Charter of Fundamental Rights became legally binding when the Treaty of Lisbon entered into force in December 2009 although Sweden has committed itself to formalizing these rights into Swedish law much earlier.[1164] The commission does not expressly propose any clarification regarding the right to drinking water and sanitation but propose an amendment in the Planning and Building Act (2010:900) implying all actors applying the act to acknowledge human rights within international agreements to which Sweden has acceded.

2. The right to drinking water and sanitation in Sweden

2.1. Property rights in Sweden

There is no general definition clarifying the limits of property rights in Sweden and the property owner has its full right to use property unless there are limitations in legislation or in private agreements. There are however many such limitations in relation to the use of natural resources but varying depending on resource.

1159 Sverige tyst om rätten till vatten. Dagens Nyheter 2010-07-29 www.dn.se/nyheter/varlden/sverige-tyst-om-ratten-till-vatten (2011-07-20) ” Vad vi har vänt oss emot är själva principen, att man formulerar det som en mänsklig rättighet. Då ska det också ha en full juridisk verkan. Det är därför vi inte tycker att det här är rätt metod att uppnå ett väldigt viktigt och gott syfte, sade Carlgren till TT.”

1160 Resolution 16/2 on The human right to safe drinking water and sanitation, adopted by the Human Rights Council.

1161 SOU 2010:70 Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter.

1162 Regeringsformen 2 kap. 1 § (Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform).

1163 SOU 2010:70 Ny strukture för skydd av mänskliga rättigheter.

1164 Art. 2 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966).

In Sweden, the access to water (not the flowing water drops) is generally regarded as private property and landowners have the right to use the water within their property (both surface water and groundwater). Private property stretches 300 m from land or to the point within 300 m where the depth is more than 3 m, if it boarders to public water. Such areas of land and water that historically belonged to the Swedish king are nowadays regarded as public property. Water in the big lakes of Sweden and in the west coast is generally public, while all other waters (including coastal waters on the east coast) are private. By law the state, local governments and some water associations have the right to use water (also private) for public purposes, e.g. extraction of drinking water.[1165] The right to use water can be transferred to other parties through an agreement.

Furthermore the owner must also accept private persons entering his property. This *Right of Public Access* originates from customary law dating from the middle Ages and is today partly supported by legislation. The Instrument of Government states that everyone should have access to nature as a public right. This gives private persons the right to recreational use of water areas, to trespass and also use surface water for drinking purposes (cooking, etc.). There is no need of getting permission from the landowner but there are some general rules of precaution setting limits to this right.

2.2. The right to use water

Although having the right to water as a property owner, by an agreement with a landowner or as a public actor, there is no freedom of how to use the water. In principle, all types of water uses, so called water operations (like building in water, abstraction etc.), require a permit from an Environmental Court and regarding draining operations from the County Administrative Council. An exception from this duty is made for e.g. households' own consumption of water and in cases when it is obvious that no public or private interests are being damaged. Also activities polluting water need a permit or (in cases with minor risks) to notify the local authorities. In order to get a permit the applicant must demonstrate his or her right to use the water but also those general and specific rules of conduct are observed.[1166] Water operations also need to prove that the socio-economic benefits linked to this water operation exceed the public and private costs. There is furthermore a long list of precautionary rules to consider when using or affecting water quantity or quality. In areas with high natural values the general rules are supplemented with stricter protection. Similarly certain types of activities and use of products (e.g. chemicals) are regulated further, often directly by EU.

1165 Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

1166 The general rules of conduct in Chapter 2 of the Environmental Code require anyone conducting an activity or taking an action needs to e.g. 1. acquire sufficient knowledge with regard to the effect of the activity (or measure) on the environment and public health, as well as how to reduce such effects; 2. consider the precautionary principle and the polluter pays principle to take precautionary measures in order to avoid or decrease harm and detriment. Commercial activities need to use the best available technology; and 3. select a site that is appropriate to that purpose to be achieved with a minimum of damage and harm to human health and the environment. (Section 6, Chapter 2). These requirements applied to the extent that it cannot be deemed unreasonable to comply with them. When assessing the reasonableness of precautionary measures, the utility of protective measures and other precautions should be compared to the costs of such actions. In certain situations (e.g. when there is a risk of exceeding environmental quality standards), it is an obligation to use the best available technology.

2.3. The right to a supply of drinking water

Drinking water is in Sweden regarded as a food product and regulated as such under the Food Act (2006:804) by which the Parliament has delegated power to the Government and further to the National Food Administration to decide on more precise rules. In provisions from the latter, it is clearly stated that drinking water must be healthy and clean (not including microorganisms, parasites and substances in such amount or concentration that can threaten human health or not fulfilling specific quality requirements).[1167] This regulation is applicable to all, but very small treatment plants, irrespectively if it is a professional operation or not. Included in this regulation are e.g. rules on how to treat drinking water and quality standards.

The main responsibility for achieving healthy and clean drinking water lies on the 290 local governments (municipalities) and they have several instruments for this task. Being the main planning actor according to the Planning and Building Act (2010:900) they have the responsibility and the power to fend settlements on land where there are risks that water of good quality or sanitation facilities cannot be provided in a sufficient way. It is thus the responsibility of the municipality not to allow new settlements in for example coastal zones where there is a risk of saltwater intrusion and effects on the supply of water to existing households.

Municipalities are also required by the Public Water Supply and Waste water Systems Act (2006:412) to within their jurisdiction ensure that existing and planned settlements in the municipality are provided with a public water supply and sewerage services.[1168] According to practice, this obligation applies to fairly large settlements of 20-30 properties as the basis for a general plant. But the duty may apply to significantly smaller settlements, sometimes even for a single property, taking into account the protection of human health or the environment needs.[1169] The municipality shall determine which properties are in need of public water services (*service area*) and then ensure that they are provided as soon as possible with this service by a public water and sewage system and further that such system is maintained as long as needed. The Act may also be applicable to provide water and sanitation to industrial, office and commercial properties situated in a service area but there is no obligation for the municipalities to establish universal water supply and waste water treatment to meet the need from these types of activities.

The right to use a public water and sewage system but also the responsibility to pay fees for this service is directly linked to the designation of a service area. In 2001, nearly 90% of the population lived on property connected to the public water and sewage network. In urban areas, the connection is almost 100%. In rural areas, on the other hand, property owners are often confined to their own devices for both water and sewage treatment.[1170] If there is no responsibility for municipalities to provide water and sewerage, this responsibility lies on the individual households. It is estimated to be about 750 000 households with private sewerage and about 60% of these, are permanent residents.[1171] They can choose to have a one-site

1167 7 § Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten.

1168 Section 6 of the Public Water Supply and Waste water Systems Act (SFS 2006:412) – lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

1169 See for example, the decision by the Land and Environmental Court of Appeal MÖD M 7788/09, where the Court agreed with the order by the County Administrative Board on Eslöv municipality to organize a public sewage plant for an area of eight or possibly ten properties in Stabbarp.

1170 Prop. 2005/06:78 Allmänna vattentjänster.

1171 Små avloppsanläggningar. Handbok till allmänna råd. Naturvårdsverket Rapport 2008:3. See also http://husagare.avloppsguiden.se/siffror-om-avlopp.html (2011-10-03).

facility or to arrange for joint facilities. The general rules of consideration in the Environmental Code mentioned above (2.2) also apply to these activities. Generally it is prohibited to discharge sewage water from flush toilets into water bodies if the waste water has not undergone further treatment than sludge separation in for instance septic tanks, unless it is apparent that such discharge can be done without risk of detriment to human health or the environment.[1172] It is estimated to be about 125 000 facilities in breach of this prohibition but the task for the supervising authorities (municipalities) to enforce the rules is extensive as the facilities are so many and widespread.

2.4. Enforcing the right to water and sanitation

The 21 County Administrative Boards exercises supervision over the municipalities and their obligation to satisfy the demand for water services. The County Administrative Board may order a municipality to perform with the requirement to arrange public service for water and sewage and deliver water of prescribed quality. A property owner finding him or herself inaccurately lacking public water and sewage service can thus turn to the County Administrative Board and request them to act.[1173] If the Board denies taking actions or in the view of the individual takes insufficient actions, the individual might appeal this decision to the Swedish Water Supply and Sewage Tribunal. This decision can further be appealed to the Land and Environmental Court of Appeal and, as a last instance, the Supreme Court.[1174] The property owner might also ask for compensation if a municipality fails to provide water and sewage service as legally required.[1175] The public responsibility is in principle strict and does not rely on intent or negligence. By case law, it has however been made clear that the right to compensation is dependent on that the municipality has neglected its responsibility, which is not the case if bad quality is the result from causes outside the responsibility of the municipality, for example extreme weather conditions.[1176]

2.5. Right of access to drinking water and sanitation at an affordable price

The charges for using public water and sanitation decided by the local governments may not exceed what is needed to cover the costs necessary to organize and operate water and waste water plants.[1177] Under certain circumstances, the charge may also include a sum to be allocated to future investments. The charges shall be fixed in order to allocate the cost pursuant to what is reasonable and fair. If an individual finds the charge unfair or inappropriate, he/she might raise a case in the Swedish Water Supply and Sewage Tribunal, the instance for handling this kind of disputes.

1172 Section 12 in the Ordinance on Hazardous Activities and Health Protection (1998.812).

1173 Equivalent with stakeholders in this respect are tenants and owners of houses or other structures on leasehold. Section 4 of the Public Water Supply and Waste water Systems Act.

1174 Section 53 of the Public Water Supply and Waste water Systems Act (SFS 2006:412). In a decision 2011-06-01 the Land and Environmental Court of Appeal concluded that the municipality of Gotland was responsible to secure the availability of water and sanitation for 55 property owners and designates these properties as service area (M 1702-11).

1175 Section 24 of the Public Water Supply and Waste water Systems Act (SFS 2006:412).

1176 In the case M 277-02 10 property owners claimed compensation of 13 million SEK (about 1.3 million €) from the municipality of Vansbro. The applicants argued that because of the presence of microorganisms the water had such shortcomings that it could not be regarded as acceptable for domestic use. Despite occasional remarks on the water quality, the Land and Environmental Court did not find the water quality unfit. The court did not consider that the municipality was negligent or the facility not meeting reasonable demands for safety.

1177 Section 34 of the Public Water Supply and Waste water Systems Act. The local government can decide the principles for charges and then delegate to the owner of the water and sewage system (usually the local government itself or a company owned by the local government) to decide the exact charges.

2.6. Legal instruments to provide drinking water of good quality and sanitation

So what instruments do the municipalities have to actually ascertain a good quality for delivered drinking water? As they mostly own the water and sewage plants, it is certainly possible to choose the pricing of service in order to cover the cost of ensuring sufficient quality of their operations. Municipalities also have some instruments to implement preventive measures. They can initiate the designation of water protection areas in which e.g. the use of pesticides or the transportation of hazardous substances can be restricted.[1178] This instrument may also be used to protect areas that might be used for drinking water abstraction in the future. Municipalities also have the supervising responsibility over many environmental hazardous activities but not water operations. When the local authorities lack authority to supervise activities, they are referred to communicate the needs for protecting good quality of drinking water with other supervising authorities or environmental courts. If the area is not designated as a water protection area, municipalities have no legal means to secure water bodies used for abstraction of drinking water or with the potential of such use to e.g. by initiating a review of a given permit.

Also economic constrains hinder that kind of actions, since it is usually a very complicated process to get a permit reviewed against the will of the permit holder. In such situation the municipality is referred to communicate with the County Administrative Board or national agencies like the Environmental Protection Agency (*Naturvårdsverket*), the Swedish Agency for Marine and Water Management (*Havs- och Vattenmyndigheten*) or the Legal, Financial and Administrative Services Agency (*Kammarkollegiet*). Although these agencies have legal means, they might not be interested to initiate a case. A private person, with water resources on his property that is negatively affected by an activity with a given permit, may ask for compensation but has no legal means to demand a review of a permit. Also in this situation it is a matter for the state agencies to act. Neither municipalities nor private persons can initiate a review and not even appeal a decision of these agencies not to call for a review.[1179]

This situation is particularly problematic in relation to the implementation of some of the EU directives requiring a defined water status, e.g. the Water Framework Directive (2000/60/EC). The responsibility to achieve a good water status lies on five regional water authorities but they rely on state agencies and not least municipalities to take appropriate measures. Lack of sufficient instruments but also of political will to take appropriate measures and to enforce them makes the implementation of the directive weak in Sweden. Also representatives from industry, forestry and agriculture are questioning the legal and administrative system, as it is difficult to foresee what measures will be required and how burdens of taking measures are to be shared between actors.[1180]

1178 Chapter 7, sections 21-22 in the Environmental Code.

1179 Chapter 24, section 7 in the Environmental Code.

1180 Ekelund-Entson, M. and Gipperth, L. 2010. Mot samma mål. Rapport om implementeringen av vattendirektivet i Skandinavien. Juridiska institutionen Göteborgs Universitet. (In Swedish).

CONCLUDING REMARKS

The right for Swedish citizens to drinking water and sanitation is not explicitly formulated in Swedish legislation although it has been reasonable to argue that international agreements to which Sweden has acceded give a sufficient legal base to claim such rights. The legislation provides to the most citizens with means to satisfy their needs of drinking water although there is no comprehensive right to rely on and there are thus groups of citizens without the legal right to water and sanitation. Property owners in areas not identified as service areas need to find their own means to get access to drinking water and sewage treatment. These means that people in rural areas are treated different than people in urban areas. It is evident that the reason for this situation is that the cost of providing public solutions is regarded too high and that individuals in rural areas are trusted to arrange for their water and sanitation. Also people without economic connection to a property (as land owners) do not have the right to demand services provided by the Public Water Supply and Waste water Systems Act. The unique *Right of Public Access* gives to the public the right to use surface water for drinking but within very limited situations (like when trespassing) and without the right to demand water of good quality.

In Sweden, most of the responsibility for providing sufficient drinking water and sanitation lies on the local governments. Often, they lack the means to take appropriate precautionary measures to ensure that raw water is suitable for serving as drinking water. Local governments are dependent on other municipalities, and public agencies to consider the need of precautionary measures. The Swedish planning system is to a high degree based on the right for local authorities to decide on future land use. Municipalities have limited power to influence the planning in neighbouring municipalities in order to protect drinking water. The County Administrative Board has more power in these situations but the board can only stop a plan and cannot force a municipality to decide on a new or modified plan. A major incident which occurred in the town of Östersund in the winter 2011, when the parasite Cryptosporidium was found in drinking water, made it clear that the system is very vulnerable and can be extremely costly when sufficient precautionary measures are not taken. This is of course an issue of high political relevance since climate change is likely to make the society even more vulnerable, as the risk of flooding increase.

Individuals getting their drinking water from a private well are very dependent on the local governments and their willingness and preparedness to act and implement protective measures. As an individual, it is difficult by legal means to force, for example, a local government or a County Administrative Board to decide on creating a water protection area and impossible to demand a review of a permit for an environmental hazardous activity or water operation.

The Swedish government's hesitation to operationalize positive human rights in its legal system, while speaking very strongly about the international need of both legally binding human rights and water and sanitation for all people, might be explained by the tradition to rely on public authorities' ability to secure the needs of individuals. The influence of the legal approach in EU is however the beginning to change this attitude. The State commission in October 2010 recognized a need for a change although the proposals are relatively mild and only suggests references to human rights in order to clarify public authorities' obligation to recognize these rights.[1181]

[1181] SOU 2010:70 Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter.

The resistance by the Swedish government (as expressed by the Environmental Minister) against formulating a human right without also giving it full legal effect might also give an explanation of the hesitation to implement human rights within the national legislation. There is now an acceptance for the concept of a right to drinking water and sanitation but not yet for its implementation and operationalization in the legal system. After the resolution on human rights and access to safe drinking water and sanitation in September 2010 by the UN Human Rights Council, it is however not an issue to discuss.

Sweden is a party to the International Covenant on Economic Social and Cultural Rights, and thereby the Swedish government is responsible to operationalize the right to water and sanitation. The right given to the majority of the Swedish population must thus be extended to the whole population.

LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT A L'EAU EN SUISSE

Valentine Maire
Juriste, Genève, Suisse

Introduction

La réalisation du droit à l'eau implique que l'Etat permette son accès et donc s'assure de sa distribution, au moins pour les besoins vitaux, en tout temps et à toutes personnes.

De nombreuses normes tant fédérales, cantonales que communales concourent à la réalisation du droit à l'eau en Suisse. Celles-ci sont, en outre, chapeautées par les obligations internationales que la Suisse s'est engagée à respecter.

Le cadre juridique global relatif à la réalisation du droit à l'eau est exposé dans le présent article. L'application concrète de ces normes sera examinée pour les cantons de Vaud, du Valais et de Berne.

1. La position de la Suisse relative au droit à l'eau sur la scène internationale

La Suisse est liée par les instruments internationaux exigeant que le droit à l'eau soit garanti, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme[1182] et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PDESC)[1183]. Le droit à l'eau est, en outre, explicitement stipulé dans la Convention internationale sur les droits de l'enfant de 1989[1184] et dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979[1185], auxquelles la Suisse est partie.

La Suisse a également ratifié le Protocole sur l'eau et la santé sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux qui a pour but « d'assurer un accès de tous à l'eau potable et un assainissement des eaux usées »[1186].

Ordre juridique de tradition moniste, les normes internationales sont contraignantes pour toutes les autorités suisses sans autre modification ou transposition. Le PDESC a donc – au même titre que tous les autres accords sur les droits de l'homme – validité immédiate et doit être respecté et appliqué par toutes les autorités d'application. En effet, le droit international prime par principe le droit fédéral ainsi que le droit cantonal et communal.

1182 Article 25 (droit à un niveau de vie suffisant).

1183 En particulier les Articles 11 (droit à un niveau de vie suffisant) et 12 (droit à la santé).

1184 Article 24 al. 2c.

1185 Article 14 al. 2h.

1186 Article 4 ch. 2 let. a et b. Le texte a été ratifié par la Suisse le 27 octobre 2006. En 2010, la Suisse a rédigé son premier rapport relatif à la mise en œuvre du Protocole dans lequel elle se fixe un certain nombre d'objectifs et de priorités selon le calendrier établi par le Protocole, afin d'améliorer son système d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement des eaux usées.

Dès lors, en cas de conflits entre deux normes, le Tribunal fédéral cherche à interpréter les normes nationales de sorte qu'elles soient conformes au droit international, afin d'harmoniser les normes nationales et le droit international[1187].

Selon le Tribunal fédéral, les droits garantis par le PDESC aux Arts. 6 à 15 sont de caractère programmatoire[1188]. Les dispositions qui les consacrent ne sont en conséquence pas directement applicables en Suisse[1189].

Au niveau européen, la Convention européenne des droit de l'homme fait partie de l'ordre juridique suisse et nombre de ses dispositions sont directement applicables et invocables par toute personne[1190]. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, organe judiciaire de cette convention, est obligatoire pour la Suisse[1191].

Le gouvernement suisse a exprimé sa position concernant la reconnaissance internationale du droit à l'eau lors du dépôt le 19 juin 2006 par M. Carlo Sommaruga, conseiller national, de la motion parlementaire (06.3276) qui visait à promouvoir la reconnaissance du droit à l'eau comme un droit humain fondamental au sein du nouveau Conseil des droits de l'homme des Nations unies et dans tous forums internationaux dans lesquels la Suisse est amenée à débattre de cette question. Le Conseil fédéral a déclaré que, même s'il partageait la préoccupation de l'auteur de la motion, il était d'avis que « les défis à relever résident non pas dans la reconnaissance du droit à l'eau en tant que droit humain fondamental, mais dans sa mise en œuvre » puisque le droit à l'eau est déjà ancré en tant que droit humain fondamental dans les conventions de l'ONU, spécifiquement dans l'Article 12 du PDESC. Le gouvernement suisse a donc annoncé ne pas soutenir l'idée d'une Convention internationale sur l'eau, mais s'engager à travers ses actions de coopération à promouvoir l'accès à l'eau comme une condition essentielle au développement.

À ce titre, la Suisse, en qualité de château d'eau de l'Europe, se reconnaît une « grande responsabilité dans la gestion internationale des ressources en eau potable »[1192]. Celle-ci est assumée notamment à travers les activités de la Direction pour le Développement et la Coopération (« DDC »)[1193] dont une grande partie est dirigée vers la promotion active de

---

1187 ATF 122 II 485. La Constitution fédérale (Cst) fait à plusieurs reprises référence à la relation entre le droit international et le droit national, par exemple à l'Art. 5 al. 4 Cst qui stipule que la Confédération et les cantons respectent le droit international, ou à l'Art. 190 qui stipule que le Tribunal fédéral et les autres autorités sont tenues d'appliquer le droit international.

1188 Deuxième et troisième rapports de la Suisse sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I de l'ONU), avril 2008, p. 17.

1189 En effet, selon le Tribunal fédéral « Les dispositions de ce Pacte se bornent à prescrire aux États, sous la forme d'idées directrices, des objectifs à atteindre dans les divers domaines considérés. Elles leur laissent la plus grande latitude quant aux moyens à mettre en œuvre pour réaliser ces objectifs. Dès lors, conformément à la jurisprudence et à l'opinion de la doctrine, elles ne revêtent pas, sauf exception (par exemple, l'Art. 8, al. 1, let. a, relatif au droit de former des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix), le caractère de normes directement applicables ». Voir ATF 121 V 229.

1190 A. Auer, G. Malinverni & M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, volume I, L'État, § 2135ss, Berne Staempfli, 2000.

1191 Voir affaire Zander c/ Suède du 25 novembre 1993 (série A 279 B) en rapport avec la pollution de l'eau potable. En outre, l'Article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui protège le droit à la vie et dont la Cour européenne a déduit le droit à vivre dans un environnement sain, est directement applicable dans l'ordre juridique suisse. Voir Requête N°16798/90, série A N°303-C, Lopèz Ostra c. Espagne, arrêt du 9 décembre 1994.

1192 Message du Conseil fédéral (04.070) invitant le Parlement à signer le Protocole sur l'eau et la santé de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux.

1193 La DDC est l'organe du Département des affaires étrangères en charge de la coopération internationale.

la mise en œuvre du droit à l'eau. En 2003, la DDC a d'ailleurs décidé d'abandonner son approche sectorielle pour adopter une politique horizontale de promotion du droit à l'eau désormais applicable à tous les projets de développement rural qu'elle soutient[1194]. La politique de développement de la DDC est ainsi fortement imprégnée de l'idée que « L'eau doit rester un bien commun » et que « l'accès à l'eau potable est un droit humain fondamental, pour l'application duquel les gouvernements nationaux doivent assumer l'entière responsabilité »[1195].

La Suisse a également manifesté son encouragement à la promotion et à l'amélioration de la mise en œuvre des instruments internationaux existants en appuyant la décision du Conseil des droits de l'homme 2/104 de mars 2008 de nommer un expert indépendant sur l'accès à l'eau potable et à l'assainissement.

Enfin, la Suisse a soutenu l'adoption, le 28 juillet 2010, par l'Assemblée générale des Nations unies de la résolution sur la reconnaissance du droit à l'eau, tout en déplorant l'absence dans ce texte, de référence à la responsabilité et aux obligations des États en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement.

2. Le cadre juridique du droit à l'eau en Suisse au niveau fédéral

En Suisse, en raison du système fédéraliste, la Confédération comme les cantons et les communes disposent de compétences dans le domaine de l'eau. La législation fédérale régit essentiellement les aspects relatifs à l'approvisionnement en eau, à la protection des eaux et aux exigences relatives à la qualité de l'eau et à son contrôle. En revanche, ce sont les cantons qui sont compétents pour disposer des ressources en eau[1196].

2.1. Le droit à l'eau et à l'assainissement dans la Constitution fédérale

Le droit suisse ne consacre pas directement un droit à l'eau. On peut néanmoins le faire dériver du droit à la dignité humaine (Art. 7 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, ci-après Cst.), du droit à la vie (Art. 10 al. 1 Cst.) et du droit à des conditions d'existence minimales (Art. 12 Cst.)[1197]. On peut également faire dériver le droit à l'assainissement du principe du développement durable inscrit dans la Constitution fédérale[1198].

1194 À ce titre, la DDC a notamment soutenu le développement de l'institut suisse pour la Science et la Technologie Aquatique (EAWAG) et la diffusion internationale de la technologie SODIS (« Solar Disinfection ») qui permet d'améliorer la qualité de l'eau pour les plus défavorisés et qui représente un progrès pour ceux qui n'ont pas accès à un service avec de l'eau de qualité acceptable.

1195 *Eau 2015 Principes de base et lignes directrices*, Direction du développement et de la coopération, mars 2005. Document disponible : www.deza.admin.ch.

1196 L'Article 76 al. 4 de la Constitution fédérale (Cst) prévoit que « *Les cantons disposent des ressources en eau. (…)*».

1197 L'Article 12 Cst. prévoit que « *Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine* ». Il faut également faire mention de l'Art. 41 Cst. qui énonce que la Confédération et les cantons s'engagent à ce que « *toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables* » ce qui implique un accès à l'eau. Voir G. Grisel, *La mise en oeuvre du droit à l'eau* : actes du 29ème Congrès ordinaire de l'IDEF, Lausanne, 29 septembre-1er octobre 2005, organsé par : Section suisse de l'IDEF en coopération avec le DFAE et l'ISDC, éd. par Guillaume Grisel, p. 412, Genève, Zurich, Bâle, Schulthess 2006.

1198 L'Art. 73 Cst. prévoit que « la Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain

2.2. Les principales normes relatives au droit à l'eau et à l'assainissement consacrées par les lois fédérales

Dans le système juridique suisse, les cantons sont responsables de la bonne application des lois fédérales et subsidiairement, seulement la Confédération. Les cantons édictent à cet effet des lois cantonales d'exécution.

i) Protection contre la pollution

Afin de garantir la qualité de l'eau nécessaire à la réalisation du droit à l'eau, la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (ci-après « LEaux) et son ordonnance d'application du 28 octobre 1998 (OEaux) ont pour but d'assurer une protection globale des eaux « contre toute atteinte nuisible » afin notamment de « préserver la santé des êtres humains, des animaux et des plantes » (Art.1 LEaux)[1199]. La notion d'« atteinte » est large puisqu'elle comprend « toute pollution et toutes interventions susceptibles de nuire à l'aspect ou aux fonctions de l'eau ». Des réglementations édictent des mesures relatives à l'aménagement du territoire et à la gestion des eaux pour atteindre leur but.

Dans le domaine de la protection des eaux, l'Office fédéral de l'environnement (l'« OFEV ») mène en outre le projet « Stratégie MicroPoll – Micropolluants dans les eaux » visant à développer et à mettre en œuvre une stratégie pour améliorer la qualité des eaux et réduire les apports de micropolluants provenant de l'évacuation des eaux urbaines[1200].

ii) Garantie en matière d'approvisionnement en eau

La LEaux vise également à « garantir l'approvisionnement en eau potable et en eau d'usage industriel et promouvoir un usage ménager de l'eau » (Art. 1). Elle pose notamment les conditions liées à l'évacuation des eaux usées pour l'obtention d'un permis de construire (Art. 17). Elle ouvre également la possibilité de procéder par voie d'expropriation si cela est nécessaire et adéquat pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés (Art. 68).

Il convient également de mentionner l'Article 710 du Code civil suisse qui règle la situation dans laquelle le propriétaire ne peut se procurer l'eau nécessaire à sa maison et à son fonds qu'au prix de travaux et de frais excessifs. Dans ce cas, il aura le droit d'exiger d'un voisin qu'il lui cède, contre pleine indemnité, l'eau dont celui-ci n'a pas besoin.

Enfin, l'ordonnance sur la garantie de l'approvisionnement en eau potable en temps de crise du 29 novembre 1991 (OAEC) prévoit, en son Article 1er, que les cantons et les services d'approvisionnement en eau assurent « l'approvisionnement normal en eau potable aussi longtemps que possible, la réparation rapide des dérangements et la mise à disposition, en tout temps, de l'eau potable indispensable à la survie »[1201].

». Un assainissement adéquat est nécessaire pour parvenir à cet objectif de durabilité environnementale, en particulier au regard des ressources en eau.

1199 La protection des eaux en Suisse a une base constitutionnelle, l'Art. 76 Cst. prévoit en effet que la Confédération pourvoit, dans les limites de ses compétences, à l'utilisation rationnelle et à la protection des ressources en eau et fixe entre autres les principes applicables à la conservation et à la mise en valeur de ces ressources.

1200 www.bafu.admin.ch/gewaesserschutz/03716/03720/index.html?lang=fr.

1201 Est réputée temps de crise toute situation où l'approvisionnement en eau potable est sensiblement menacé, restreint ou rendu impossible, notamment lors de catastrophe naturelle, d'accident majeur, de sabotage ou d'actes de guerre (Art. 3 OAEC). L'Article 4 OAEC prévoit les quantités minimales qui

Enfin, l'OFEV a initié le projet « Approvisionnement en eau 2025 » censé révéler les défis dans ce domaine et les moyens d'action envisageables pour les décennies à venir.

iii) Garantie de la qualité de l'eau et contrôle de celle-ci

En Suisse, l'eau potable est une denrée alimentaire. Elle est par conséquent régie par la législation sur les denrées alimentaires (loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels – LDAl –) et ses ordonnances d'application[1202]. Ces textes établissent les exigences qui s'appliquent à l'eau potable distribuée en Suisse : l'eau potable doit être salubre d'un point de vue microbiologique, chimique et physique ; son goût, son odeur et son aspect doivent être irréprochables. Le Manuel des denrées alimentaires définit les critères de qualité applicables à l'eau : elle doit être inodore, incolore et insipide[1203].

Quant au contrôle de la qualité de l'eau, la législation suisse met en place un système d'autocontrôle qui exige des distributeurs d'eau qu'ils veillent à ce que les exigences légales soient respectées à toutes les étapes de la fabrication, de la transformation et de la distribution, afin, en particulier, de garantir la protection de la santé humaine en garantissant les conditions d'hygiène qui y sont fixées[1204].

Les laboratoires cantonaux effectuent des inspections indépendantes afin de veiller au respect des dispositions légales par les distributeurs d'eau[1205]. Le contrôle officiel ne libère cependant pas de l'autocontrôle. La violation par les distributeurs des exigences légales donne lieu aux mesures pénales et civiles prévues par la loi sur les denrées alimentaires[1206].

---

doivent être disponibles : « jusqu'au 3ème jour : « autant que possible » (a) ; dès le 4ème jour : « 4 l. par personne et par jour » (b), et dès le 6ème jour : « 15 l. par personne et par jour pour les ménages et sur les lieux de travail », et 100 l. par personne et par jour, pour les hôpitaux et les homes médicalisés (c)».

1202 L'ordonnance sur les denrées alimentaires du 23 novembre 2005, l'ordonnance du DFI sur l'hygiène du 23 novembre 2005, l'ordonnance sur les substances étrangères et les composants dans les denrées alimentaires du 26 juin 1995, l'ordonnance du DFI sur l'eau potable, l'eau de source et l'eau minérale du 23 novembre 2005.

1203 Ce Manuel est publié par l'Office fédérale de la santé publique; il répertorie des recommandations relatives aux méthodes et aux analyses des denrées alimentaire et objets usuels (Art. 61 de l'ordonnance sur les denrées alimentaires).

1204 Conformément aux dispositions des Arts. 49ss de l'ordonnance sur les denrées alimentaires, les instruments de l'autocontrôle sont notamment : la maîtrise des procédures (bonnes pratiques d'hygiène, bonnes pratiques de fabrication); le recours à des procédures conformes aux principes de la méthode HACCP – Hazard Analysis and Critical Control Points –; la traçabilité et le prélèvement d'échantillons et leur analyse. En outre, les distributeurs d'eau ont mis leurs forces en commun et ont créé dès 1873 la Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux (SSIGE). Celle-ci met au point des lignes directrices et des recommandations en ce qui concerne la qualité de l'eau et son contrôle.

1205 Articles 24 de la loi sur les denrées alimentaires et 56ss de son ordonnance.

1206 L'Article 47 de la loi sur les denrées alimentaires prévoit notamment, au niveau pénal, que sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire, quiconque aura, intentionnellement, fabriqué, traité, entreposé, transporté ou distribué des produits nutritifs de telle façon que, lors de leur emploi usuel, ils mettent la santé en danger ; au niveau civil, l'Article 48 de la loi sur les denrées alimentaires prescrit que sera puni d'une amende de 40 000 francs au plus, quiconque aura, intentionnellement, enfreint les prescriptions relatives à l'hygiène à observer lors de la manutention de denrées alimentaires (a), soustrait à l'examen, par les organes de contrôle, des denrées alimentaires (f), ou encore fabriqué, traité, entreposé, transporté ou distribué des denrées alimentaires, des additifs ou des objets usuels de telle façon qu'ils ne sont pas conformes aux exigences de la présente loi (g).

En outre, l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur l'eau potable, l'eau de source et l'eau minérale, établit un devoir d'information à l'égard de tous les distributeurs d'eau potable. Ceux-ci sont donc soumis à l'obligation d'informer les consommateurs, par le moyen de communication de leur choix, de la qualité de l'eau distribuée au moins une fois par année, de manière exhaustive[1207].

Enfin, l'Office fédéral de la santé publique (l'« OFSP ») a mis sur pied la stratégie « Eau potable » qui vise à améliorer les connaissances sur l'eau potable en Suisse et la circulation des informations concernant, par exemple, la qualité de l'eau potable[1208].

iv) Le droit à l'assainissement

La LEaux prévoit que les cantons doivent veiller à la construction des réseaux d'égouts publics et des stations centrales d'épuration des eaux usées ainsi qu'à l'exploitation économique de ces installations (Art. 10). L'élimination des eaux usées est régie par des dispositions d'exécution de la loi nationale sur la protection des eaux qui sont édictées par les cantons. Au contraire de l'eau, dont la consommation en Suisse diminue régulièrement depuis quelques années, les raccordements au réseau d'élimination des eaux usées ont en revanche continué leur progression.

La Suisse dispose ainsi d'un des meilleurs systèmes d'assainissement au monde. Il existe en Suisse 759 stations d'épurations centrales et plus de 3 400 petites stations qui chaque jour traitent 675 litres d'eau pour chaque habitant du pays.

Outre le projet « *Élimination des eaux usées 2025* » initié par l'OFEV pour déterminer les actions envisageables dans ce domaine, la Suisse s'est engagée dans un certain nombre d'organismes internationaux pour que soit adopté un droit à l'approvisionnement en eau et à l'élimination des eaux usées. Elle figure parmi les promoteurs de l'étude intitulée «The right to water, from concept to implementation».

v) Détermination du prix de l'eau et de l'assainissement

La fixation du prix de l'eau est de la compétence des cantons[1209]. Au prix de vente de l'eau vient s'ajouter le prix de l'assainissement[1210]. De façon générale, le prix de l'eau en Suisse est défini en fonction des frais fixes et des frais variables. Les frais fixes comprennent toutes les charges engendrées par la distribution du cycle de l'eau. Cela va de son prélèvement jusqu'à son recyclage en tenant compte de l'entretien et des remplacements des infrastructures. Les frais fixes représentent environ 90% du prix de l'eau. Les 10% restants sont des frais qui varient en fonction de la consommation d'eau[1211].

1207 Article 5 de l'ordonnance du DFI sur l'eau potable, l'eau de source et l'eau minérale.

1208 www.eawag.ch/index_FR. Ce projet a également pour but de coopérer davantage avec les acteurs de ce domaine thématique en Suisse et à l'étranger.

1209 L'Article 76 al. 4 Cst prévoit que « (…) Ils (les cantons) peuvent prélever, dans les limites prévues par la législation fédérale, une taxe pour leur utilisation ».

1210 Selon la LEaux « les cantons veillent à ce que les coûts de construction, d'exploitation, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de la production d'eaux usées » (Art. 60 LEaux).

1211 www.trinkwasser.ch.

Afin de contrôler que les prix fixés par les cantons restent dans des limites raisonnables, le droit fédéral a mis en place un système permettant de faire obstacle à une tarification excessive. Sur plainte ou d'office, le « Monsieur Prix » de la Confédération peut intervenir à l'encontre de tarifs abusifs[1212].

De plus, pour rendre les politiques de tarification plus transparentes pour le grand public, le Surveillant des prix a édicté des recommandations sur les tarifs de l'eau et a établi une base de données permettant de comparer les taxes relatives à l'approvisionnement en eau et à l'élimination des eaux usées de quelques 300 communes parmi les plus peuplées[1213].

Une entente sur les prix entre les distributeurs d'eau pourrait en outre être constitutive d'un comportement abusif selon la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les cartels (LCart) et faire l'objet d'une enquête par la Commission suisse de la concurrence.

Dans l'ensemble, le prix moyen de l'eau potable et de l'assainissement demeure raisonnable en Suisse, puisqu'il est autour de 4.00 €/m^3 pour une consommation de 120 m^3.

vi) L'aide sociale suisse – La garantie contre les coupures d'eau

Fondé sur la loi fédérale en matière d'assistance[1214], le système social suisse impose à chaque canton d'apporter une assistance de base aux personnes qui y sont domiciliées lorsque celles-ci sont dans le besoin[1215]. Cette aide constitue le dernier recours prévu par le système social suisse. Elle fait office de filet destiné à éviter que les personnes ne se retrouvent à la rue. Cette assistance persiste tant que la situation de précarité est présente, elle peut donc être de longue durée. De façon générale, les prestations sociales apportées par les cantons couvrent les coûts d'un logement raisonnable ainsi que le montant d'un revenu minimum déterminé suivant la situation de la personne dans le besoin.

En Suisse, dans la plupart des cas, les ménages pauvres sont locataires. Or, dans le cas d'une location, les charges relatives à l'approvisionnement en eau du ménage sont ajoutées au montant du loyer. C'est donc le propriétaire de l'immeuble qui doit s'en acquitter en premier lieu. Dès lors, lorsqu'un ménage a des difficultés financières et qu'il n'est plus en mesure de payer son loyer et les charges qui l'accompagnent, il courra le risque de voir son bail à loyer résilié par son bailleur mais ne subira pas en général de coupure d'eau en raison de ses impayés. Il pourra prétendre à l'aide sociale dont les prestations couvriront les frais d'un loyer raisonnable incluant les coûts de l'approvisionnement en eau.

De plus, le fournisseur d'eau n'est habilité à couper l'accès à l'eau à un propriétaire que dans des cas très exceptionnels et quand le montant impayé est conséquent et couvre un durée importante. Dans ce cas, le fournisseur d'eau devra encore examiner qui est l'occupant de l'immeuble en question et quelle est l'affectation de celui-ci. S'il y a des locataires dans l'immeuble, l'eau ne sera en général pas coupée en raison des impayés du propriétaire. Si le

1212 Autorité en matière de concurrence, le Surveillant des prix a été institué par la loi fédérale concernant la surveillance des prix du 20 décembre 1985. Son but premier est l'obtention de prix les plus proches de ceux qui seraient obtenus en situation de concurrence. Ses principaux devoirs sont d'empêcher la formation ainsi que le maintien de prix trop élevés, de surveiller l'évolution des prix et d'informer le public.

1213 www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch/.

1214 Loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin du 24 juin 1977 (LAS).

1215 Une personne est considérée dans le besoin lorsqu'elle ne peut subvenir à son entretien d'une manière suffisante ou à temps, par ses propres moyens (Art. 2 LAS).

ménage en question est constitué d'enfants en bas âge ou de personnes âgées ne pouvant se déplacer, une telle mesure ne sera pas prise non plus. Le caractère de résidence principale ou secondaire de l'immeuble en question est également pris en compte. Le fournisseur doit donc analyser consciencieusement toutes les circonstances de chaque situation avant de décider de prendre une mesure. Il va de préférence choisir une mesure moins grave comme celle de limiter la pression de l'eau fournie ; la coupure totale de l'eau ne constituant qu'une solution d'ultime recours.

Par conséquent, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement de personnes se trouvant dans des situations de précarité sont globalement assurés en Suisse.

vii) Les gens du voyage

En Suisse, les gens du voyage forment une communauté estimée à 30 000 personnes. Si la grande majorité d'entre eux ont aujourd'hui un mode de vie sédentaire, ils seraient au nombre de 2 500 environ non sédentarisés et qui occuperaient les aires existantes de séjour et de transit. Leur nombre irait en s'accroissant.

Afin de garantir et d'améliorer les conditions de vie des gens du voyage en Suisse, la Confédération a institué en 1997 la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses »[1216]. Celle-ci a effectué plusieurs études démontrant que, malgré quelques améliorations ponctuelles au niveau sanitaire, la totalité ou presque des aires de transit sont insuffisamment équipées, notamment pour l'approvisionnement en eau et en électricité de même qu'au niveau de l'assainissement[1217]. La majorité des aires de séjour souffrent également de défauts d'infrastructure et ne respectent pas suffisamment le droit de l'aménagement du territoire[1218].

Dès lors, le besoin d'améliorer les aires de transit et de séjour pour les populations nomades est notamment, de prévoir systématiquement un accès à l'eau potable ainsi qu'un raccordement d'évacuation des eaux usées manifestes.

3. Le droit cantonal : la distribution de l'eau

Comme on l'a vu ci-dessus, la Constitution fédérale stipule que les cantons disposent des ressources en eau et qu'avec le concours des communes, ils doivent garantir son approvisionnement. En Suisse, les cantons jouissent d'un monopole de fait en matière de distribution d'eau dont l'existence a été reconnue et justifiée par le Tribunal fédéral sur la base de l'intérêt public[1219]. Ils ont la liberté d'adopter le système de leur choix pour effectuer la distribution de l'eau sur leur territoire. Il existe par conséquent 26 réglementations en la matière.

1216 Site de l'Office fédéral de la culture (OFC) : www.bak.admin.ch/index.html?lang=fr; la fondation a été dotée d'un capital d'un million de francs sur la base de la loi fédérale du 7 octobre 1994 concernant la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » (RS 449.1). Elle reçoit en outre une contribution d'exploitation annuelle de 150 000 francs sur la base d'un arrêté fédéral du 18 septembre 2006.

1217 Rapport *Les gens du voyage et l'aménagement du territoire* de 2010 de la fondation, (www.bak.admin.ch/index.html?lang=fr.), d'où il ressort que la situation n'a quasiment pas changé au cours des 10 dernières années.

1218 Dans un arrêt qui fait encore jurisprudence, le Tribunal fédéral stipule que l'aménagement du territoire doit prendre plus en considération les besoins en terrains des gens du voyage en tant que partie du peuple suisse (ATF 129 II 321).

1219 ATF 102 Ia 397.

La plupart des cantons ont délégué la distribution de l'eau ainsi que l'élimination des eaux usées aux communes en leur laissant une large autonomie. Celles-ci peuvent en effet choisir de procéder elles-mêmes à ces tâches ou de les déléguer à leur tour soit à une société de droit public soit à une entreprise de droit privé[1220]. De façon générale, la distribution de l'eau en Suisse est un service public à but non lucratif. De plus, très fréquemment, le service des eaux est intégré dans les services industriels (avec le gaz et l'électricité) d'une ou plusieurs communes.

La Suisse ne compte dès lors pas moins de 3 000 distributeurs d'eau indépendants dont la taille d'entreprise est petite, voire très petite[1221]. Chaque distributeur édicte son règlement sur la distribution de l'eau et a la compétence de fixer les prix[1222]. Ces normes sont cependant soumises à l'approbation du canton qui doit veiller au respect des obligations découlant des lois fédérales. Dès lors, le distributeur, responsable de l'approvisionnement en eau sur son territoire, est tenu de fournir une eau de qualité, en tout temps et à tous.

Pour donner un bref aperçu des dispositions cantonales et dans une moindre mesure communales et de leur manière de transposer les obligations découlant des lois fédérales, les législations des cantons de Vaud, du Valais et de Berne sont examinées ci-dessous.

3.1. Le canton de Vaud

La Constitution vaudoise du 14 avril 2003 (Cst-VD) fixe les conditions dans lesquelles doit se faire l'approvisionnement en eau, en donnant pour tâche à l'État et aux communes de veiller à ce que l'approvisionnement en eau et en énergie soit suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement (Art. 56).

La loi vaudoise sur la distribution de l'eau (LDE) pose le cadre juridique cantonal que les communes doivent respecter[1223]. La qualité de l'eau de boisson fournie par les communes sur leur territoire doit satisfaire aux exigences de la législation sur la santé publique (Art. 2). À ce titre, l'inspectorat des eaux du canton prélève des échantillons d'eau des réseaux dans toutes les communes vaudoises au moins une fois par an. Ils sont soumis à l'analyse chimique et bactériologique, et évalués selon les normes chimiques et microbiologiques en vigueur. Il inspecte également les ouvrages et installations (dispositifs de captage, stations de traitement, réservoirs, etc.) afin de s'assurer de leur conformité avec les règles d'hygiène.

Bien que de manière générale, la distribution de l'eau soit effectuée par la commune, elle peut confier celle-ci à une personne morale à but non lucratif, de droit privé ou de droit public offrant des garanties suffisantes. La délégation peut également se faire en faveur d'un particulier (Art. 9 LDE). Une concession réglant les conditions de la distribution sera alors accordée après avoir été approuvée par la commune. Les activités du concessionnaire resteront toutefois soumises à la surveillance de la commune (Art. 6).

1220 Dans ce dernier cas, qui reste toutefois rare, les sociétés de distribution d'eau sont jusqu'à présent toujours restées en mains publiques (ex. Energie Wasser Luzern AG). Il existe un seul cas en Suisse où une compagnie totalement privée alimente plus que quelques maisons en eau potable. Ce système existe à Zoug depuis 1878 (Wasserwerke Zug AG pour l'eau, le gaz, l'électricité et le réseau TV).

1221 Le réseau suisse est composé de 53 000 km de conduites souterraines et représente un capital estimé à 30 milliards de francs ; www.trinkwasser.ch/fr.

1222 Il existe une certaine différence entre les prix pratiqués par les communes qui provient notamment du profil hydrologique de chacune d'elles.

1223 Loi du 30 novembre 1964 sur la distribution des eaux : www.vd.ch.

Le fournisseur ne peut suspendre la livraison de l'eau que si le propriétaire viole gravement et de façon répétée ses obligations ou s'il survient un cas de force majeure (par exemple, travaux sur les installations, incendie, rupture de conduite, sécheresse persistante) (Art. 17).

Comme la distribution d'eau, les tarifs sont du ressort des communes sur le canton de Vaud. Elles les fixent dans leur règlement. Ceux-ci doivent toutefois respecter le cadre prévu par la loi cantonale relatif au prix de la distribution de l'eau. Selon la législation cantonale, il peut inclure une taxe unique fixée au moment du raccordement direct ou indirect au réseau principal, un prix de vente au mètre cube ou au litre/minute comprenant, le cas échéant, une finance annuelle et uniforme d'abonnement et un prix de location pour les appareils de mesure.

La loi vaudoise exige également que la commune définisse préventivement avec le fournisseur les mesures destinées à assurer le maintien de la distribution d'eau en cas d'événements exceptionnels (Art. 17a).

Les contestations opposant un propriétaire et un fournisseur particulier (personne privée physique ou morale, Art. 6) sont tranchées par les tribunaux civils ordinaires. Dans les autres cas, le litige est tranché par le Département de l'intérieur et de la santé publique. Un recours judiciaire au Tribunal cantonal est ouvert contre la décision du département, à moins que la contestation relève à la fois des autorités judiciaires et administratives, auquel cas, ce sont les autorités administratives qui statuent sur l'ensemble du litige (Art. 18).

3.2. Le canton du Valais

L'arrêté du 8 janvier 1969 concernant les installations sanitaires d'alimentation en eau potable constitue le cadre juridique principal au niveau cantonal. Cet arrêté régit de manière détaillée les obligations auxquelles doivent répondre les communes en relation avec la distribution de l'eau[1224]. Autant l'eau potable distribuée par les réseaux publics et privés que celle des fontaines accessibles au public doit constamment répondre aux exigences de l'ordonnance fédérale des denrées alimentaires (Art. 2). Les communes doivent veiller à ce que les agglomérations habitées disposent d'une eau potable en suffisance pour assurer les besoins des services publics et des particuliers (Art. 5 al.1) notamment en la protégeant de toute contamination ou diminution de rendement (Arts. 3 et 14).

En cas de pénurie, les propriétaires d'installations publiques d'alimentation en eau (communes, consortages) sont en droit de restreindre occasionnellement la consommation d'eau proportionnellement à la quantité disponible (Art. 5 al. 2).

Le canton a le pouvoir d'ordonner à la commune d'inclure dans son service de distribution les habitations excentrées d'une autre commune, moyennant le paiement d'une taxe ou d'une équitable indemnité ou de fournir temporairement l'eau à d'autres communes en cas de pénurie d'eau (Art. 6).

1224 Arrêté concernant les installations d'alimentation en eau potable du 8 janvier 1969. Cet arrêté a été édicté en vertu des Articles 78 et 83 de la loi valaisanne sur la santé publique, abrogée en 2008 et de l'Article 38 du décret du 13 mai 1966 concernant l'application de la loi fédérale sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels, et de ses ordonnances.

Afin de garantir l'approvisionnement de toutes les habitations en eau potable, chaque demande de construction pour une nouvelle habitation ou d'un autre bâtiment ayant besoin d'eau potable doit être accompagnée d'une garantie de la commune de fournir l'eau potable en quantité suffisante (Art. 9).

Malgré l'existence de réseaux privés, les communes sont responsables dans tous les cas de la qualité de l'eau (Art. 11). Elles ont obligation de faire procéder périodiquement aux prélèvements de l'eau de chaque réseau, en vue d'analyses bactériologiques (Art. 16)[1225] et chimiques qui seront exécutées par le laboratoire cantonal (Art.19). Celui-ci effectue également des inspections auprès des Services des eaux des communes pour vérifier la conformité des installations ainsi que le suivi de l'autocontrôle.

En cas de pollution de l'eau constatée par la commune, celle-ci doit aviser immédiatement le laboratoire cantonal, détourner l'eau polluée du réseau de distribution, couper l'eau des fontaines publiques en indiquant « Eau non potable », aviser la population et procéder à la désinfection des installations (Art. 17). Les résultats des analyses de qualité ainsi que les mesures à prendre le cas échéant sont communiqués aux intéressés et, dans tous les cas, à l'autorité communale (Art. 19)[1226].

Fait assez remarquable pour être mentionné, les autorités cantonales donnent la possibilité à toute personne souhaitant faire une analyse microbiologique ou chimique de l'eau potable la possibilité de prélever un échantillon sur le réseau[1227].

Au niveau de la gestion de l'eau, il est intéressant de mentionner l'exemple de la ville de Sion. En effet, la municipalité a mandaté une société privée, l' « ESR L'ENERGIE DE SION-REGION SA », pour gérer toutes les affaires administratives de la gestion de l'eau (facturation, relevé des compteurs). La Municipalité reste toutefois responsable pour l'approvisionnement en eau potable en qualité et en quantité de tout le territoire communal.

Dans le canton du Valais, le prix de l'eau est en-dessous de la moyenne nationale en raison de la situation hydrologique de cette région. À Sion, par exemple, le m^3 d'eau est facturé 0.40 CHF (HT) et la taxe d'assainissement est de 0.55 CHF (HT) par m^3[1228].

Le Règlement du Service des eaux de la municipalité de Sion prévoit que les usagers peuvent faire recours auprès des autorités cantonales contre une décision de la municipalité. La décision de la municipalité peut elle-même faire l'objet d'un recours au Conseil d'État, dont la décision peut ensuite être portée devant les autorités judiciaires administratives Art. 72ss LPJA du 6 octobre 1976 – loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA).

1225 La périodicité des contrôles de l'eau est très précise dans l'arrêté : les eaux des réseaux publics doivent être analysées au moins deux fois par an. L'eau alimentant à titre temporaire ou régulier 4 000 habitants ou plus doit, dans la règle, être analysée au moins six fois par an et les eaux traitées au moins une fois par mois.

1226 En outre, les données concernant la dureté de l'eau par région sont disponibles sur le site officiel du canton du Valais : www.vs.ch/Navig/navig.asp?MenuID=25416.

1227 Pour la procédure à suivre, voir : www.vs.ch/navig/navig.asp?MenuID=25492&RefMenuID=0&RefServiceID=0.

1228 Ces tarifs ne comprennent pas la taxe annuelle qui se monte respectivement à 9 ct./m^3 pour l'eau et à 11.75 ct/m^3 pour les eaux usées qui peut être prélevées par la commune pour assurer l'autofinancement. Elle est fixée en fonction du volume du bâtiment.

3.3. Le canton de Berne

La constitution bernoise stipule que les cantons doivent promouvoir une utilisation rationnelle et économe de l'eau[1229]. La loi sur l'alimentation en eau du 11 novembre 1996 (LAEE) règle les rapports entre le canton et les services des eaux ainsi que ceux entre les services des eaux et les usagers et les services des eaux entre eux. Cette loi rappelle que le canton doit non seulement apporter son concours aux services des eaux mais aussi les conseiller. Il doit également assurer la coordination des travaux entre les différents services des eaux et établir les plans généraux et régionaux d'alimentation des services des eaux en collaboration avec les communes (Art. 3).

Le canton a en outre créée un Fonds pour l'alimentation en eau. Il est alimenté par les redevances de concessions uniques et annuelles, qui sont prélevées pour l'utilisation des eaux publiques à des fins d'alimentation en eau potable. Le canton utilise ce Fonds pour octroyer sous certaines conditions des subventions aux services des eaux notamment pour la construction, le renouvellement et l'extension des installations d'alimentation en eau (Arts. 4 et 5).

La loi cantonale rappelle que l'alimentation en eau incombe aux communes qui peuvent elles-mêmes attribuer cette tâche à d'autres organisations de droit public ou à des organisations de droit privé. Celles-ci ont cependant les mêmes droits et obligations que les communes. Toutefois, afin de s'assurer que la distribution de l'eau reste en mains des collectivités publiques, la loi prévoit que dans les cas d'organisations de droit privé, les personnes privées ne peuvent pas disposer ensemble de la majorité des voix (Art. 6).

La qualité de l'eau potable doit satisfaire aux exigences de la législation sur les denrées alimentaires (Art. 8). L'approvisionnement de l'eau est notamment assurée par l'obligation qu'ont les services des eaux d'équiper en installations d'alimentation en eau potable, en eaux d'usage et en eaux d'extinction, les zones à bâtir et les secteurs bâtis en ordre contigu situés hors de la zone à bâtir (Art. 9).

La loi cantonale prévoit expressément le principe d'autofinancement qui exige que l'alimentation en eau doit s'autofinancer (Art. 10). À ce titre, les services des eaux doivent édicter un règlement sur l'organisation et le financement de l'alimentation en eau (Art. 13).

Il existe en outre une obligation de prélèvement qui impose aux propriétaires fonciers de prélever l'eau potable sur les installations du service des eaux qui exploite cette zone, à moins que l'alimentation en eau potable ne soit déjà assurée par d'autres installations au moment de l'établissement du réseau par le service des eaux (Art. 15).

Les services des eaux doivent collaborer entre eux. En effet, celui qui dispose de manière durable d'un excédent d'eau est tenu de fournir de l'eau aux services des eaux voisins et de procéder au besoin à une extension de ses installations aux frais des services des eaux intéressés (Art. 17). La loi bernoise reprend expressément les termes de la loi fédérale relative à l'alimentation en eau potable en temps de crise afin d'assurer le minimum vital en ce qui concerne les besoins en eau potable (Art. 25). Cette obligation incombe aux services des eaux avec le soutien des communes sous la surveillance du canton. Une voie de recours de droit administratif est ouverte contre les décisions rendues en vertu de la loi cantonale (Art. 32).

1229 Art. 35 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993.

4. La justiciabilité du droit à l'eau en Suisse

La réalisation d'un droit prend toute son importance lorsqu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer celui-ci par les moyens dont il dispose. Il importe alors que le droit à l'eau puisse être invoqué devant les tribunaux afin que le juge puisse vérifier sa bonne application ou procéder à sa mise en œuvre.

Au niveau constitutionnel, le droit suisse consacre à l'Article 12 de la Cst. le droit d'obtenir de l'aide en situation de détresse. Ce droit est justiciable et sa violation peut faire l'objet d'un recours de droit public devant le Tribunal fédéral[1230]. Cette garantie constitutionnelle découle d'un arrêt Frères V. c. Gouvernement du Canton de Berne datant de 1995 dans lequel le Tribunal fédéral a reconnu que le droit à un minimum vital, qui comprend la garantie de tous les droits fondamentaux tels que le droit à l'alimentation, le droit à l'eau et au logement, était un droit constitutionnel non écrit[1231]. Dans cet arrêt, la haute Cour a été saisie par trois frères d'origine tchèque, qui se trouvaient en Suisse sans argent ni nourriture. Ils ne pouvaient pas travailler car ils ne pouvaient pas obtenir de permis de travail et, n'ayant pas de documents d'identité, ils ne pouvaient pas quitter le territoire suisse. Les trois frères ont adressé aux autorités du canton de Berne une demande d'aide qui a été rejetée. Statuant sur leur recours, le Tribunal fédéral a considéré que ces personnes devaient avoir le droit, au moins, à des conditions minimales d'existence en Suisse, en dépit de leur statut d'immigrants illégaux, afin d'éviter qu'ils n'en soient réduit à la mendicité. Par cette décision, la haute Cour suisse a, d'une part, reconnu la justiciabilité du droit à l'eau, mais a également démontré sa capacité à donner effet à ce droit. Elle a toutefois estimé qu'elle n'avait pas la compétence juridique pour définir les priorités en ce qui concerne l'allocation des ressources nécessaires à la concrétisation du droit à des conditions d'existence minimales, y compris la nourriture.

Depuis lors, l'Article 12 Cst. a essentiellement été invoqué par des personnes faisant l'objet d'une décision de non-entrée passée en force en matière d'asile et d'une décision de renvoi exécutoire car, selon le droit suisse, ces personnes n'ont plus droit à l'assistance ordinaire prévue en matière d'asile[1232].

Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a rappelé que le droit fondamental à des conditions minimales d'existence selon l'Article 12 Cst. garantit uniquement la couverture des besoins élémentaires pour survivre d'une manière conforme aux exigences de la dignité humaine, tels que la nourriture, le logement, l'habillement et les soins médicaux de base[1233]. Il comprend donc forcément les besoins de base en eau.

1230 ATF 131 I 166 consid. 1.2. Il a en outre été reconnu que ce droit comporte des garanties procédurales inhérentes et implicites, voir l'arrêt du Tribunal fédéral du 3 juillet 2000, 2P.36/2000 considérant 2a.

1231 ATF 121 I 367. Le droit d'obtenir de l'aide en situation de détresse a été inscrit dans la Constitution fédérale en 1999 à l'occasion de la révision totale de celle-ci.

1232 Art. 81 de la loi sur l'asile du 26 juin 1988.

1233 ATF 135 I 119. La mise en œuvre de cette aide d'urgence incombe aux cantons qui sont libres de fixer la nature et les modalités des prestations à fournir au titre de l'aide d'urgence sous réserve des garanties minimales découlant de la Constitution fédérale, voir ATF 137 I 113 ; ATF 131 I 166.

Le Tribunal fédéral a en outre précisé que la mise en œuvre de cette garantie constitutionnelle pouvait cependant être différenciée selon le statut de la personne assistée[1234]. En revanche, les causes de l'indigence n'ont pas d'incidence sur le droit d'obtenir l'assistance minimale garantie par l'Article 12 Cst[1235]. Enfin, malgré son caractère transitoire, la garantie constitutionnelle doit se poursuivre aussi longtemps que la personne concernée remplit les conditions de l'Article 12 Cst. Elle revêt cependant un caractère subsidiaire et n'intervient que dans la mesure où l'individu n'est plus en mesure de subvenir lui-même à ses propres besoins[1236]. Il ressort de cette jurisprudence que l'accès à l'eau peut être revendiqué auprès d'un tribunal afin de pouvoir jouir des conditions minimales d'existence.

Il n'existe pas à ce jour de jurisprudence faisant état d'une contestation à l'encontre d'une tarification excessive du prix de l'eau en Suisse. La possibilité de contester l'application d'un tarif est en général prévue par les règlements des distributeurs d'eau. En outre, il existe toujours la possibilité de dénoncer un tarif abusif auprès du Surveillant des prix de la Confédération.

Quant aux épisodes de maladies consécutives à des problèmes d'hygiène touchant l'eau potable, ils ne constituent à ce jour que des cas isolés dus au non-respect des mesures de protection légales. Le danger le plus grave est restreint à de petites installations de distribution d'eau potable en milieu rural et à des sources karstiques.

Toutefois, le canton de Zurich fait état pour 2008 d'un incident lié à la contamination de l'eau potable par des eaux usées pourtant assainies[1237]. Divers cas de grippe intestinale sont survenus, provoqués par des bactéries. Un autre exemple d'incident de maladie liée à de l'eau potable contaminée est celui qui s'est produit à La Neuveville en 1998, qui a également permis d'établir la présence dans l'eau de diverses bactéries. Plus de 1 600 personnes sont tombées malades.

Cependant, en se basant sur les statistiques nationales concernant les maladies infectieuses, les incidents de maladies liées à l'eau sont rares en Suisse[1238]. En outre, les procédures judiciaires dans ce domaine sont quasiment inexistantes puisque la plupart du temps ce sont les communes qui découvrent en premier lieu l'avarie et y mettent fin de leur propre chef.

1234 Le Tribunal fédéral a opéré la distinction suivante dans l'arrêt 135 I 119 « Pour ce qui est de la nourriture en particulier, il est légitime, comme on l'a vu, d'opérer une distinction entre les personnes qui séjournent régulièrement en Suisse et celles dont le séjour n'est que provisoire ou encore les personnes qui font l'objet d'une décision de non-entrée en matière et dont le séjour en Suisse est illégal ».On pourrait se demander si cette distinction s'appliquerait également pour l'accès à l'eau auquel aurait droit une personne. La question n'a pas été tranchée par le Tribunal fédéral. Toutefois, les besoins vitaux doivent dans tous les cas être garantis.

1235 ATF 134 I 65.

1236 ATF 121 I 367. Ainsi, la suppression de l'aide d'urgence ne saurait être motivée par le refus de l'intéressé de coopérer avec les autorités en vue de son expulsion du territoire. Elle ne saurait être utilisée non plus comme un moyen de contrainte pour obtenir l'expulsion ou pour réprimer des abus en matière de droit des étrangers.

1237 Plus de 126 cas de gastro-entérites ont été détectés (Journal of Water and Health, Vol 9, No 3, pp 569–576 IWA 2011).

1238 Rapport de la Suisse relatif à la mise en œuvre du Protocole Eau et Santé, 2010, p. 11.

ANNEXES

1. Statistiques concernant les conditions de vie en Europe
(eau potable et assainissement)

Tableau A.1. Populations sans équipement sanitaire

Tableau A.2. Indicateurs de la distribution d'eau à usage domestique

Tableau A.3. Indicateurs des conditions d'assainissement

Table A.4. Population having access to piped water or to improved sanitation

Tableau A.5. Indicateurs de pauvreté

Tableau A.6. Population pauvre et revenu correspondant

Tableau A.7. Ampleur des investissements à prévoir

2. Résolutions et déclarations importantes adoptées par les représentants des États. Significant resolutions and declarations adopted by Government representatives

3. Implementation of the right to drinking water and sanitation in Japan and the United States

4. The right to water in slums

Annexe 1

STATISTIQUES CONCERNANT LES CONDITIONS DE VIE EN EUROPE
(eau potable et assainissement)

Cette annexe présente les statistiques relatives à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement en Europe. Elle fait apparaître le fait que cet accès est beaucoup moins développé en Europe orientale et tout particulièrement dans ses zones rurales. Cette disparité montre à quel point il est nécessaire de promouvoir la solidarité pan-européenne pour améliorer la possibilité pour les populations de cette région d'exercer leurs droits à l'eau potable et à l'assainissement.

Tableau A.1. **POPULATIONS SANS ÉQUIPEMENT SANITAIRE**

Catégorie 1. Pays à équipement sanitaire développé

	Logements (%)			
	sans eau courante [a] [b]		sans bain/douche [c]	sans toilette hydrique [d]
Allemagne	1	1	0.3	1.2
Autriche	11	5	0.7	1.3
Belgique	0.3	0	0.9	0.6
Chypre	-	0	0.7	0.7
Danemark	4	3	0.7	0.0
Espagne	0	-	0.0	0.0
Finlande	10	-	1.0	0.8
France	0	1	0.6	0.8
Grèce	-	6	1.1	1.8
Hongrie	9	5	4.2	7.1
Irlande	-	15	0.6	0.3
Islande	-	5	0.1	0.3
Italie	4	0	0.4	0.2
Luxembourg	-	0	0.2	0.8
Malte	-	0	0.2	0.0
Macédoine	-	6	-	-
Norvège	10	10	0.1	0.1

Tableau A.1. **POPULATIONS SANS ÉQUIPEMENT SANITAIRE** (suite)

Catégorie 1. Pays à équipement sanitaire développé

	Logements (%)			
	sans eau courante *a)*	*b)*	sans bain/douche *c)*	sans toilette hydrique *d)*
Pays-Bas	0	0	0.0	0.0
Pologne	5	13	5.6	4.8
Portugal	8	6	2.7	2.4
Royaume-Uni	2*	-	0.2	0.5
Slovénie	-	9	0.6	0.6
Slovaquie	14	13	0.3	1.1
Suède	12	15	0.5	0.0
Suisse	1	-	-	-
Rép. Tchèque	-	8	0.5	0.7

** Royaume-Uni : Irlande du Nord, 1% ; Ecosse, 3% sans eau courante.*

Catégorie 2. Pays à équipement sanitaire moins développé

	Logements (%)			
	sans eau courante *a)*	*b)*	sans bain/douche *c)*	sans toilette hydrique *d)*
Bulgarie	1	1	15.6	26.2
Estonie	-	20	12.8	12.2
Lettonie	-	-	18.2	16.6
Lituanie	30	24	15.9	17.2
Roumanie	-	45	41.2	42.5
Turquie	-	18	-	-

Les données sur l'accès à l'eau courante concernent seulement l'accès à l'eau de réseau. Les personnes sans accès disposent probablement de leurs propres points d'eau (salubre ou non).

Sources : Colonne a) IWA International Statistics for Water Services, Montreal, 2010.
Colonne b) accès à l'eau potable. Source Eurostat 2010.
Colonnes c) et d) Anna Rybkowska, Micha Schneider : Housing conditions in Europe in 2009. Population and social conditions. Statistics in focus 4/2011 (Eurostat).

Catégorie 3. Pays en sous-équipement sanitaire

	Population (%)			
	Sans b/d *a)*	sans toil. *b)*	sans b/d/t *c)*	sans b/d/t (pauvres) *d)*
Bulgarie	20.0	33.6	19.3	51.1
Estonie	17.7	15.0	12.5	24.3
Lettonie	22.1	19.5	18.4	37.4
Lituanie	18.3	20.2	17.1	40.4
Roumanie	41.8	44.0	41.2	78.9
Turquie	7.1	14.2	6.0	16.4
12 nouv. Etats Membres	14.9	16.4	13.8	37.7
15 pays UE	0.6	0.8	0.3	1.2

a) sans bain ni douche dans leurs logements ;
b) sans toilettes intérieures ;
c) sans bain, ni douche ni toilettes intérieures ;
d) population sous 60% du revenu équivalent médian sans bain,ni douche ni toilettes intérieures.

Source : Eurostat, année 2007.

Tableau A.2. **INDICATEURS DE LA DISTRIBUTION D'EAU À USAGE DOMESTIQUE**
(m^3/habitant)

	Prélèvement *a)*	Distribution *b)*	*c)*	*d)*
Allemagne	62	45	44	35
Autriche	73	47	44	73
Belgique	68	43	37	54
Bosnie Herz.	-	33	30	-
Bulgarie	129	43	36	52
Chypre	24	98	88	-
Croatie	120	55	41	-
Danemark	70	54	45	69
Espagne	127	78	56	69
Estonie	47	-	-	-
Finlande	77	-	-	73
France[#]	91	56	-	63
Grèce	76	56	35	-
Hongrie	63	43	36	60
Irlande	141	-	-	-
Islande	269	-	-	-
Italie	153	86	74	95
Lettonie	-	37	-	-
Lituanie	39	25	19	42
Luxembourg	87	-	-	-
Macédoine	134	42	39	-
Malte	31	34	24	-
Norvège	178	101	-	121
Pays-Bas	75	50	48	67
Pologne	54	36	31	-
Portugal	87	57	55	-

Tableau A.2. **INDICATEURS DE LA DISTRIBUTION D'EAU À USAGE DOMESTIQUE** (suite)
(m^3/habitant)

	Prélèvement *a)*	Distribution *b)*	*c)*	*d)*
Roumanie	70	-	26	-
Royaume-Uni	113	-	-	102 (NI)
	-	-	-	97 (Ecos.)
Serbie	-	96	-	
Slovaquie	59	-	-	77
Slovénie	81	-	42	-
Suède	98	59	52	79
Suisse	132	95	84	101
Rép. Tchèque	64	44	32	-
Turquie	82	31	31	-

Notes : # France, à l'exception des départements d'Outre-Mer.
a) prélèvement d'eau pour alimentation domestique (m^3/hab.)
b) distribution d'eau pour les usagers domestiques (ménages et services) (m^3/hab.)
c) distribution d'eau pour les ménages (m^3/hab.)
d) distribution d'eau pour les usages domestiques (m^3/hab.) IWA

Sources : *a), b), c)* : Eurostat 2010, années entre 2004 et 2009 ; *d)* : IWA International Statistics for Water Services. Montreal 2010.

NB. L'écart entre les prélèvements et la consommation est dû pour partie aux pertes des réseaux. La consommation annuelle moyenne des ménages est de l'ordre de 45 m^3/habitant.

Tableau A.3. **INDICATEURS DES CONDITIONS D'ASSAINISSEMENT**

	Population sans coll.		Sans coll.	Sans trait.	Population avec collecte et traitement			Population urbaine
	EUR[a)]	OCDE[b)]	IWA[c)]	OCDE[d)]	EUR[e)]	OCDE[f)]	IWA[g)]	PNUD[h)]
Allemagne	4	4.5	4	1.4	95	94.1	95	75.1
Autriche	7	11.1	8	0	93	88.9	92	65.9
Belgique	12	14.1	15	31.3	71	54.6	72	97.2
Bulgarie	30	-	36	-	45	-	33	-
Chypre	70	-		-	30	-		69.2
Danemark	11	12.1	10	0	89	87.9	90	85.5
Espagne	-	0	4	8.0	92	92.0	86	76.6
Estonie	19	-		-	80	-		69.1
Finlande	-	19	19	-		81.0	81	61.0
France[#]	18	17.6	5	2.3	80	80.1	95[#]	76.5
Grèce	13	-		-	87	-		58.9
Hongrie	35	36.1	33	4.1	57	59.8	76	65.9
Irlande	5	7		23.0	84	70.0		60.2
Islande	10	11		32.0	57	-		92.7
Italie	6	-	15	-	69	68.6	70	67.5
Lettonie	29	-		-	65	-		67.8
Lituanie	38	-	38	-	71	-	60	66.6
Luxembourg	5	5.2		0	95	94.8		83.0
Macédoine	45	-		-	-	-		-
Malte	2	-		-	48	-		95.0
Norvège	17	18	18	4.8	79	77.1	77	77.3
Pays-Bas	1	1	0	0	99	99.0	99	79.6
Pologne	38	40.2	14	-	64	61.4	87	62.0
Portugal	22	26	20	9.0	70	65.0	70	57.0
Roumanie	57	-	-		29	-	-	53.5
Roy. Uni	-	2.3	+	0.7	-	97.1		89.6
Slovaquie	42	42.9	42	1.9	57	55.2	57	56.2
Slovénie	37	-	-		52	-		50.9

Tableau A.3. **INDICATEURS DES CONDITIONS D'ASSAINISSEMENT**
(suite)

	Population sans coll.			Sans trait.	Population avec collecte et traitement			Population urbaine
	EUR[a)]	OCDE[b)]	IWA[c)]	OCDE[d)]	EUR[e)]	OCDE[f)]	IWA[g)]	PNUD[h)]
Suède	14	14	13	0	86	86.0	87	84.1
Suisse	3	3.3	3	-	97	96.7	97	74.0
R. Tchèque	19	20		4.0	76	73.6		73.6
Turquie	27	31.9		32.1	46	35.9		66.8

Notes : # France, à l'exception des départements d'Outre-Mer. Les données de l'IWA pour la France ne concernent que les populations branchées sur le système de collecte.
+ IWA. Sans collecte : 24% en Irlande du Nord et 9% en Ecosse. Traitem. 74% en Irlande du Nord et 91% en Ecosse.
a), b), c), personnes non branchées à un système de collecte des eaux usées (égouts, (% de la population totale) ;
d) personnes branchées à des égouts mais sans traitement des eaux usées (%) ;
e), f), g,), personnes branchées à des égouts et avec traitement des eaux usées (%) ;
h) population urbaine en 2004 (%).

Sources : *a), e)* Eurostat 2010, années entre 2004 et 2009, *b), d), f),* OCDE-ENV, 2010 ; *c), g),* IWA International Statistics for Water Services. Montreal, 2010 ; *h)* PNUD, 2006.

Table A.4. **POPULATION HAVING ACCESS TO PIPED WATER OR TO IMPROVED SANITATION**
(Selected Central and Eastern European countries)

	Popul.	Access to piped water			Acc. to improved sanitat.			Popul. no piped water
	(‘000)	urban (%)	rural (%)	total (%)	urban (%)	rural (%)	total (%)	(‘000)
Albania	3 143	91	82	86	98	98	98	440
Armenia	3 077	97	70	87	95	80	90	400
Azerbaijan	8 731	78	20	50	51	39	45	4 365
Belarus	9 680	95	72	89	91	97	93	1 064
Bosnia Herzeg.	3 773	94	71	82	99	92	95	679
Bulgaria	7 593	96	na	na	100	100	100	3 000 (est.)
Czech Republic	10 319	97	91	95	98	97	98	309
Croatia	4 429	96	77	88	99	98	95	531
Estonia	1 341	97	75	90	96	94	95	134
Georgia	4 307	92	51	73	96	93	95	1 162
Hungary	10 012	95	93	94	100	100	100	600
Kazakhstan	15 521	82	24	56	97	98	97	6 820
Kirghizstan	5 414	89	34	54	94	95	93	2 490
Lithuania	3 321	na	na	na	na	na	na	598 (est.)
Latvia	2 259	93	59	82	88	71	78	406
FYR Macedonia	2 041	96	84	92	92	82	89	163
Moldova	3 639	79	13	40	85	74	79	2 183
Montenegro	622	98	66	85	96	86	92	93
Poland	38 104	99	96	98	96	80	90	762
Romania	21 361	91	26	61	88	54	72	8 331
Russian Fed.	141 394	92	40	78	93	70	87	31 107
Serbia	9 839	97	63	81	96	88	92	1 869
Slovakia	5 400	94	94	94	100	99	100	324

Table A.4. **POPULATION HAVING ACCESS TO PIPED WATER OR TO IMPROVED SANITATION** (Ct.)
(Selected Central and Eastern European countries)

	Popul.	Access to piped water			Acc. to improved sanitat.			Popul. no piped water
	('000)	urban (%)	rural (%)	total (%)	urban (%)	rural (%)	total (%)	('000)
Slovenia	2 015	100	99	99	100	100	100	20
Tajikistan	6 836	83	25	40	95	94	94	4 102
Turkmenistan	5 044	81	29	53	99	97	98	2 370
Turkey	73 914	98	92	96	97	75	90	2 950
Ukraine	45 992	87	25	67	97	90	95	15 177
Uzbekistan	27 191	85	26	48	100	100	100	14 140

Source: JMP 2010.

Proportion of the population with access to "piped water" in urban areas, rural areas and total areas proportion of population with access to improved sanitation in urban areas, rural areas and total areas.

NB improved sources of water include piped water, public taps or standposts, tube wells or boreholes, protected dug wells, protected springs or rainwater collection. Water from improved sources of water is not always safe or drinkable at point of consumption. Improved sanitation means flush or pour flush systems, ventilated improved pit latrine, pit latrine with slab, composting toilets.
MDG refers to improved sources of water or improved sanitation, **not to safe water** or to toilets.

NB. In Western Europe the usual data according to JMP is 100% access to piped water in urban settings and 98 to 100% in rural settings. Access to improved sanitation is usually given as 100% in both urban and rural settings. These figures are not very useful as they give a very approximate picture of the real situation.

Selon l'OMS (ENHIS), la proportion de personnes avec branchement à l'égout en zone rurale en 2004 est inférieure à 30% dans les pays suivants : Kazakhstan, Roumanie, Géorgie, Pologne, Serbie, Ukraine, Belarus, Arménie, Bulgarie et Russie.

Data from official sources can be different; for Belarus, 96% of the urban population have centralised water supply system in 2008 and 56% of the rural population. 98% of the urban settlements have access to centralized systems of water disposal and 7.4% of rural settlements. The length of water supply network in rural areas is 4 times smaller than the length of sewage systems. A 97% access to improved sanitation in rural Belarus would appear very high!

Tableau A.5. **INDICATEURS DE PAUVRETE**

	Population sous le seul national de pauvreté (%)	Population sous le seuil de 2 $/jour/hab. (%)
Albanie	2.3	4.3
Arménie	4.9	12.4
Azerbaidjan	2	7.8
Belarus	-	0.2
Bosnie H.	-	0.2
Georgia	-	32.2
Hongrie	7.2	0.4
Kirghistan		1.5
Lettonie	-	29
Lithuanie	-	0.4
Macédoine	7.2	4.3
Moldavie	-	12.5
Montenegro	0.9	0.2
Pologne	-	0.3
Roumanie	3.2	2.0
Russie	2.7	0.1
Serbie	1.2	0.7
Ukraine	-	0.1

Source : Banque mondiale.

Tableau A.6. **POPULATION PAUVRE ET REVENU CORRESPONDANT**

	Part de la population < à 40% rev. médian (%)[a]	Revenu personne seule < à 40% (€)[b]	Revenu supérieur du 3ème percentile (€)[c]
Allemagne	4.6	7 434	6 288
Autriche	3.0	7 954	7 898
Belgique	3.5	7 725	7 475
Bulgarie	8.7	1 131	720
Chypre	3.4	6 973	6 794
Danemark	4.2	9 973	7 598
Espagne	8.2	5 320	1 833
Estonie	5.2	2 484	1 971
Finlande	2.5	8 385	8 790
France	3.1	7 904	7 843
Grèce	6.6	4 598	3 217
Hongrie	2.2	1 896	2 036
Irlande	3.3	8 978	8 685
Islande	2.5	8 945	9 556
Italie	6.7	6 255	3 950
Lettonie	11.0	2 189	1 224
Lituanie	6.8	1 926	1 158
Luxembourg	3.2	12 706	12 507
Malte	2.0	5 973	4 009
Norvège	3.0	13 495	11 839
Pays-Bas	2.9	8 062	8 076
Pologne	5.3	2 039	1 651
Portugal	6.4	3 313	2 503
Roumanie	10.7	865	424
Roy. Uni	5.1	6 502	5 097
Slovaquie	3.6	2 268	2 068
Slovénie	2.7	4 746	4 843
Suède	4.2	8 499	7 274
Suisse	4.5	11 724	10 263
R. Tchèque	2.2	298	3 181

Source :Eurostat.
a) Taux de risque de pauvreté (seuil de 40% du revenu équivalent en 2009).
b) Seuil de risque de pauvreté (40% du revenu équivalent median).
c) Répartition du revenu par centile
NB. Les écarts sont moindres en termes de SPA. Par exemple, pour le revenu à 40% de la médiane de la Bulgarie, le seuil est de 2 301 en SPA et de 1 131 en €.

Tableau A.7. **AMPLEUR DES INVESTISSEMENTS À PRÉVOIR**

	Population (k)	Eau (M€)	Assainissement (M€)	Total (M€)	Dép./hab. (k€/hab.)
Bulgarie	7 593	3 136	2 487	5 623	0.74
Estonie	1 341	1 200	2 400	3 600	2.68
Hongrie	10 012	2 131	3 738	5 859	0.58
Lettonie	2 251	879	1 201	2 080	0.92
Lituanie	3 321	340	863	1 203	0.36
Pologne	38 104	1 100	7 240	8 340	0.22
Portugal	10 627	1 061	1 958	3 019	0.28
Roumanie	21 361	3 800	4 800	8 600	0.40
Slovaquie	5 400	455	2 132	2 587	0.48
Slovénie	2 015	465	1 175	1 640	0.81
Total	101 533		42 551		0.42

Selon l'étude : ECOLAS&GHK, Evaluations Stratégiques de l'Environnement et de la Prévention des Risques, Commission Européenne, Bruxelles, 2007, les investissements nécessaires pour l'alimentation en eau et l'épuration des eaux usées dans la période 2007-2013 dans 10 pays européens se montent à 42.551 M€ soit 420 € par habitant ou 60 € par an et par habitant (Tableau A.8).

Annexe 2

RÉSOLUTIONS ET DÉCLARATIONS IMPORTANTES ADOPTÉES PAR LES REPRÉSENTANTS DES ÉTATS

SIGNIFICANT RESOLUTIONS AND DECLARATIONS ADOPTED BY GOVERNMENT REPRESENTATIVES

(Extraits des principaux textes adoptés en 2010 et 2011)

1. Le droit fondamental à l'eau et à l'assainissement

The human right to water and sanitation (A/RES/64/292) (July 2010).

L'Assemblée générale des Nations unies

- Constatant l'importance que revêt l'accès équitable à l'eau potable et l'assainissement, qui fait partie intégrante de la réalisation de tous les droits de l'homme,

- Réaffirmant qu'il incombe aux États de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme, qui sont universels, indivisibles, interdépendants et intimement liés et doivent être traités globalement, de manière juste et équitable, sur un pied d'égalité et avec la même priorité,

- Ayant à l'esprit l'engagement pris par la communauté internationale de réaliser tous les objectifs du Millénaire pour le développement et soulignant, à cet égard, la ferme volonté des chefs d'État et de gouvernement, telle qu'exprimée dans la Déclaration du Millénaire, de réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion des personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou n'ont pas les moyens de s'en procurer et, comme convenu dans le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial,

1. Reconnaît que le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit fondamental, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme.

- Acknowledging the importance of equitable access to safe and clean drinking water and sanitation as an integral component of the realization of all human rights,

- Reaffirming the responsibility of States for the promotion and protection of all human rights, which are universal, indivisible, interdependent and interrelated, and must be treated globally, in a fair and equal manner, on the same footing and with the same emphasis,

- Bearing in mind the commitment made by the international community to fully achieve the Millennium Development Goals, and stressing, in that context, the resolve of Heads of State and Government, as expressed in the United Nations Millennium Declaration, to halve, by 2015, the proportion of people who are unable to reach or afford safe drinking water and, as agreed in the Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development ("Johannesburg Plan of Implementation"), to halve the proportion of people without access to basic sanitation,

1. Recognizes the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights.

1. Reconoce que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos).

NB.

a) Le texte anglais ne correspond pas aux textes français et espagnol (potable).

b) La reconnaissance du droit à l'eau en juillet 2010 avait été précédée par l'affirmation en 1999 par l'Assemblée générale des Nations unies : « le droit à la nourriture et à l'eau étant un droit fondamental » (A/RES/54/175) dans le cadre d'un vote à la majorité d'une Résolution sur le développement.

"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".

2. Les droits de l'homme et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement (A/HRC/15/L.14) (24 septembre 2010)

Le Conseil des droits de l'homme,

2. Rappelle la résolution 64/292 de l'Assemblée générale du 28 juillet 2010, dans laquelle cette dernière a reconnu le droit à une eau potable, c'est-à-dire salubre et propre, et à l'assainissement comme un droit fondamental qui est essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme ;

2. Recalls General Assembly resolution 64/292 of 28 July 2010, in which the Assembly recognized the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights;

3. Affirme que le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement découle du droit à un niveau de vie suffisant et qu'il est inextricablement lié au droit au meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint, ainsi qu'au droit à la vie et à la dignité ;

3. Affirms that the human right to safe drinking water and sanitation is derived from the right to an adequate standard of living and inextricably related to the right to the highest attainable standard of physical and mental health, as well as the right to life and human dignity.

8. Demande aux États :

a) D'élaborer les outils et mécanismes appropriés, qui peuvent consister en des mesures législatives, des stratégies et plans généraux pour ce secteur, y compris à caractère financier, pour atteindre progressivement le plein respect des obligations en matière de droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, notamment dans les régions actuellement non desservies ou mal desservies;

b) D'assurer la totale transparence de la procédure de planification et de mise en œuvre dans la fourniture d'eau potable et de services d'assainissement ainsi que la participation active, libre et authentique des communautés locales concernées et des parties prenantes intéressées;

c) D'accorder une attention particulière aux personnes appartenant aux groupes vulnérables et marginalisés, en veillant notamment au respect des principes de non-discrimination et d'égalité entre les sexes;

8. Calls upon States:

a) To develop appropriate tools and mechanisms, which may encompass legislation, comprehensive plans and strategies for the sector, including financial ones, to achieve progressively the full realization of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, including in currently unserved and underserved areas;

b) To ensure full transparency of the planning and implementation process in the provision of safe drinking water and sanitation and the active, free and meaningful participation of the concerned local communities and relevant stakeholders therein;

c) To pay particular attention to persons belonging to vulnerable and marginalized groups, including by respecting the principles of non-discrimination and gender equality;

3. Le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement
(Résolution A/HRC/16/2, mars 2011)

Le 24 mars 2011, le Conseil des droits de l'homme a modifié le titre de l'Experte indépendante en Rapporteuse spéciale sur le droit de l'homme à l'eau pour refléter la reconnaissance du droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement. Seul le Royaume-Uni a pris une position discordante sur ce sujet[1239]. La résolution adoptée par consensus est la suivante:

Le Conseil des droits de l'homme,

- Rappelant la résolution 64/292 de l'Assemblée générale, en date du 28 juillet 2010, dans laquelle l'Assemblée reconnaît que le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'homme, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme,

- Affirmant qu'il faut privilégier une démarche locale et nationale dans l'examen d'un tel enjeu, en faisant abstraction des questions relevant du droit applicable aux cours d'eau internationaux et de tous les problèmes liés aux eaux transfrontières,

1239 Action on Resolution on Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation.OHCHR Press Communiqué. "Germany and Spain said that the resolution was presented with over 55 co-sponsors and proposed the adoption of this resolution by the Human Rights Council to allow Ms. de Albuquerque to continue with her excellent work. The Special Rapporteur's main task for the next three years would, therefore, be to further promote the full realization of the human right to safe drinking water and sanitation. Eileen Chamberlain Donahoe (United States), speaking in an explanation of the vote before the vote, said that the United States was committed to the right to safe water and sanitation and added that Secretary Clinton had underlined the importance of access to safe water and sanitation at the World Bank yesterday. The international community should actively address the lack of this resource in the world. The United States reaffirmed its commitment to this issue and looked forward to continuing discussion on how best to bring tangible achievements in the realisation of this right." Peter Gooderham (United Kingdom). "They regretted that they had to disassociate themselves again from consensus, though they wished to make it clear that the United Kingdom believed that inadequate sanitation had a negative impact on the enjoyment of human rights and they were committed to ensure that more people had access to safe drinking water and sanitation. That said, the United Kingdom did not believe that a right to sanitation as such currently existed under international law and currently no international human right instrument included a right to sanitation and there was no internationally agreed definition on this right. Nevertheless, the United Kingdom did not want to prevent consensus and believed that this should not lead to recognition of a new legal right and they requested that this statement be included in the report of the Council.

1. Note avec satisfaction que l'Assemblée générale et lui-même ont reconnu le droit à l'eau potable et à l'assainissement, et qu'il a affirmé que le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement découle du droit à un niveau de vie suffisant et est inextricablement lié au droit au meilleur état de santé physique et mental susceptible d'être atteint, ainsi qu'au droit à la vie et à la dignité ;

4. Décide de proroger le mandat de l'actuel titulaire de mandat en tant que rapporteur spécial sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement pour une période de trois ans ;

5. Invite le Rapporteur spécial, dans le cadre de son mandat, à :

a) Promouvoir la pleine réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement, notamment en continuant d'accorder une attention particulière aux solutions pratiques qui permettent l'exercice de ce droit, en particulier dans le cadre des missions effectuées dans les pays, et en tenant compte des critères de disponibilité, de qualité, d'accessibilité physique, d'accessibilité économique et d'acceptabilité ;

b) Accorder une attention particulière aux personnes appartenant aux groupes vulnérables et marginalisés, en veillant notamment au respect des principes de non-discrimination et d'égalité des sexes ;

c) S'efforcer de recenser les difficultés et les obstacles entravant la pleine réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement, ainsi que les lacunes existantes dans la protection de ce droit, et continuer de recenser les bonnes pratiques et les facteurs favorables dans ce domaine ;

d) Suivre la façon dont le droit à l'eau potable et à l'assainissement est réalisé dans le monde entier ;

7. Souligne le rôle important de la coopération internationale et de l'assistance technique qu'apportent les États, les institutions spécialisées des Nations unies, les partenaires internationaux et les partenaires de développement ainsi que les organismes donateurs, en particulier dans la perspective d'atteindre dans les délais les objectifs pertinents du Millénaire pour le développement, et engage les partenaires de développement à adopter une approche fondée sur les droits de l'homme pour élaborer et mettre en œuvre des programmes de développement à l'appui des initiatives et des plans d'action nationaux en rapport avec l'accès à l'eau potable et à l'assainissement ;

The human right to safe drinking water and sanitation (March 2011)[1240]
(Resolution (A/HRC/16/L.4)

The Human Rights Council,

– Recalling General Assembly resolution 64/292 of 28 July 2010, in which the Assembly recognizes the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights,

[1240] According to Amnesty International, the number of countries that have accepted a resolution or declaration recognising the right to water and to sanitation has reached 183 (i.e. all UN member States except Belize, Czech Republic, Malta, Trinidad and Tobago, Turkey, Turkmenistan and the UK). All 190 UN member states except Canada and Tonga accepted the right to water independently of the right to sanitation.

– Affirming the need to focus on local and national perspectives in considering the issue, leaving aside questions of international watercourse law and all transboundary water issues,

1. Welcomes the recognition of the human right to safe drinking water and sanitation by the General Assembly and the Human Rights Council, and the affirmation by the latter that the human right to safe drinking water and sanitation is derived from the right to an adequate standard of living and inextricably related to the right to the highest attainable standard of physical and mental health, as well as the right to life and human dignity;

4. Decides to extend the mandate of the current mandate holder as a special rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation for a period of three years;

5. Encourages the Special Rapporteur, in fulfilling his mandate:

a) To promote the full realization of the human right to safe drinking water and sanitation by, inter alia, continuing to give particular emphasis to practical solutions with regard to its implementation, in particular in the context of country missions, and following the criteria of availability, quality, physical accessibility, affordability and acceptability;

b) To pay particular attention to persons belonging to vulnerable and marginalized groups, including by respecting the principles of non-discrimination and gender equality;

c) To work on identifying challenges and obstacles to the full realization of the human right to safe drinking water and sanitation, as well as protection gaps thereto, and to continue to identify good practices and enabling factors in this regard;

d) To monitor the way in which the human right to safe drinking water and sanitation is being realized throughout the world;

7. Stresses the important role of the international cooperation and technical assistance provided by States, specialized agencies of the United Nations system, international and development partners, as well as by donor agencies, in particular in the timely achievement of the relevant Millennium Development Goals, and urges development partners to adopt a human rights-based approach when designing and implementing development programmes in support of national initiatives and action plans related to the enjoyment of access to safe drinking water and sanitation;

4. Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies sur l'assainissement

Résolution A/RES/65/153 adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies (décembre 2010) « Suite donnée à l'Année internationale de l'assainissement (2008) ».

L'Assemblée générale,

– Réaffirmant la nécessité de continuer d'améliorer l'accès durable à l'eau potable et aux services d'assainissement de base en privilégiant les stratégies intégrées qui couvrent la remise en état, la modernisation et l'entretien des infrastructures, y compris des canalisations d'eau et des réseaux d'assainissement, en encourageant la gestion intégrée des ressources en eau dans la planification nationale et en envisageant des moyens novateurs d'améliorer le suivi et le contrôle de la qualité de l'eau,

– Gravement préoccupée par la lenteur et l'insuffisance des progrès accomplis pour ce qui est de l'accès aux services d'assainissement de base, comme en atteste le rapport de 2010 de l'Organisation mondiale de la Santé et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance, selon lequel 2.6 milliards de personnes n'ont toujours pas accès à un

système d'assainissement de base, et consciente des répercussions de l'absence de moyens d'assainissement sur la santé, la réduction de la pauvreté et le développement économique et social, ainsi que sur l'environnement, en particulier les ressources en eau,

1. Appelle tous les États Membres :

1) à soutenir l'initiative mondiale « Assainissement durable : campagne quinquennale jusqu'en 2015 », en redoublant d'efforts pour combler les lacunes en matière d'assainissement au moyen d'actions locales renforcées, appuyées par une ferme volonté politique, une participation accrue des communautés et une hygiène améliorée, conformément aux stratégies de développement nationales, en préconisant la mobilisation et la mise à disposition de ressources financières et techniques suffisantes, et des savoir-faire techniques ainsi que le renforcement des capacités pour les pays en développement, et en mettant en valeur les ressources humaines appropriées pour améliorer l'hygiène et accroître la couverture de l'assainissement de base, surtout pour les pauvres ;

3) Invite tous les États Membres à accorder à ces questions un rang de priorité politique plus élevé, à encourager la prise de décisions fondée sur des données d'observation et à appuyer des processus rigoureux de planification nationale afin de fournir un appui financier mieux ciblé sur l'assainissement de base et l'eau potable et d'atteindre les objectifs arrêtés au niveau international dans la Déclaration du Millénaire 12 et le Plan de mise en œuvre de Johannesburg, consistant à réduire de moitié d'ici à 2015 la proportion de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou n'ont pas les moyens de s'en procurer, et qui n'ont pas accès à l'assainissement de base ;

5) Demande instamment à tous les États Membres, aux organismes des Nations unies et à toutes les autres parties prenantes d'encourager les changements de comportement et les politiques visant à accroître l'accès des pauvres à l'assainissement et appelant à abandonner la pratique de la défécation en plein air, qui est extrêmement nuisible à la santé publique, et engage les États Membres à investir davantage dans l'éducation en matière d'assainissement et d'hygiène ;

6) Engage tous les États Membres, ainsi que les organismes des Nations unies et les organisations internationales et les autres parties prenantes, à placer la question de l'assainissement dans un contexte beaucoup plus large et à en aborder tous les aspects, y compris la promotion de l'hygiène, la fourniture de services d'assainissement de base, les réseaux d'égouts et le traitement et la réutilisation des eaux usées dans le contexte de la gestion intégrée des ressources en eau.

Resolution A/RES/65/153 adopted by the General Assembly (December 2010) "Follow-up to the International Year of Sanitation, 2008"

The General Assembly,

– Reaffirming the need to continue to increase sustainable access to safe drinking water and basic sanitation by prioritizing integrated water and sanitation strategies, which include the restoration, upgrading and maintenance of infrastructure, including water pipelines and sewage networks, as well as promoting integrated water management in national planning and exploring innovative ways of improving the tracking and monitoring of water quality,

– Deeply concerned by the slow and insufficient progress in providing access to basic sanitation services, as evidenced by the 2010 report of the World Health Organization and the United Nations Children's Fund,10 in which it was noted that 2.6 billion people continue to lack basic sanitation, and conscious of the impact of the lack of sanitation on people's health, poverty reduction, economic and social development and the environment, in particular water resources,

1. Calls upon all Member States:

1) to support the global effort to realize "Sustainable sanitation: the five-year drive to 2015" by redoubling efforts to close the sanitation gap through scaled-up ground-level action, supported by strong political will, increased community participation and improved hygiene, in accordance with national development strategies, by promoting the mobilization and provision of adequate financial and technological resources, technical know-how and capacity-building for developing countries and by developing appropriate human resources in order to improve hygiene and to increase the coverage of basic sanitation, especially for the poor;

3) Invites all Member States to increase political prioritization, to promote evidence-based decision-making and to support strong national planning processes in order to better target funding for basic sanitation and drinking water to achieve the internationally agreed targets set out in the United Nations Millennium Declaration12 and the Johannesburg Plan of Implementation, including halving by 2015 the proportion of people who are unable to reach or afford safe drinking water and who do not have access to basic sanitation;

5) Urges all Member States, the United Nations system and all other relevant stakeholders to encourage behavioural change together with policies for increasing access to sanitation among the poor, complemented by a call to end open defecation as an extremely harmful practice for public health, and encourages Member States to further strengthen investments in sanitation and hygiene education;

6) Encourages all Member States, as well as the United Nations system and international organizations and other stakeholders, to approach the sanitation issue in a much broader context and <u>to encompass all its aspects, including hygiene promotion, provision of basic sanitation services, sewerage, and waste water treatment and reuse in the context of integrated water management</u>.

5. Résolution de l'Organisation mondiale de la santé

L'Organisation mondiale de la santé a adopté en mai 2011 une Résolution « Eau potable, assainissement et santé » qui marque un soutien croissant à ce sujet dans le cadre d'une organisation généralement plus préoccupée par des problèmes médicaux.

La soixante-quatrième Assemblée mondiale de la Santé

1. Invite instamment les États Membres :

1) à mettre au point et à renforcer, avec l'ensemble des parties prenantes, les stratégies nationales de santé publique, afin de mettre en lumière l'importance de l'eau potable, de l'assainissement et de l'hygiène, fondements de la prévention primaire, en s'appuyant sur une approche intégrée des processus, politiques, programmes et projets de planification sectorielle concernant l'eau et l'assainissement, et en se fondant sur un mécanisme de coordination interministérielle efficace au niveau approprié, qui définisse clairement les responsabilités entre les institutions et ministères concernés ;

3) à veiller à ce que les stratégies sanitaires nationales contribuent à la réalisation des OMD liés <u>à l'eau et à l'assainissement tout en soutenant la réalisation progressive du droit humain à l'eau et à l'assainissement qui habilite chacun, sans discrimination, à disposer pour son usage personnel et domestique d'une eau et d'un assainissement qui soient suffisants, sans risque, acceptables, accessibles physiquement et abordables</u> ;

5) à mobiliser leurs efforts, en concertation avec les partenaires bilatéraux et multilatéraux et en coordination étroite avec les autorités locales responsables, afin d'accorder une priorité élevée à la réduction des disparités entre les zones urbaines, péri-urbaines et rurales en ce qui concerne l'accès à l'eau potable disponible à domicile ou à partir d'autres sources améliorées, les installations d'assainissement améliorées et l'hygiène, et à traduire cette réduction dans les faits ;

6) à offrir des installations appropriées permettant l'accès à l'eau potable et à l'assainissement ainsi que le lavage des mains au savon dans les établissements de santé, les écoles et les autres bâtiments et établissements publics, ainsi que des outils de sensibilisation et de formation sur l'eau potable, l'assainissement et les pratiques d'hygiène pour ceux qui gèrent et utilisent ces installations ;

1. Urges Member States:

1) to develop and strengthen, with all stakeholders, national public health strategies, so that they highlight the importance of safe drinking-water, sanitation and hygiene as the basis for primary prevention, based on an integrated approach of sectoral planning processes, policies, programmes and projects regarding water and sanitation, guided by an effective interministerial coordination mechanism at appropriate level, designating clear responsibilities across relevant ministries and institutions;

3) to ensure that national health strategies contribute to the realization of water- and sanitation-related Millennium Development Goals while coming in support to the progressive realization of the human right to water and sanitation that entitles everyone, without discrimination, to water and sanitation that is sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable for personal and domestic uses;

5) to mobilize their efforts, in consultation with bilateral and multilateral partners and in close coordination with responsible local authorities, to prioritize and implement the reduction of disparities which exist between urban, periurban and rural areas as regards access to drinking-water at home as well as from other improved sources, improved sanitation facilities and hygiene;

6) to offer appropriate facilities for access to safe drinking-water, sanitation and hand washing with soap in health care establishments, schools and other public buildings and settings, as well as advocacy and training tools on safe water, sanitation and hygiene practices for those who operate and use these establishments;).

6. Déclaration du Conseil de l'Union européenne (22 mars 2010).

L'Union européenne rappelle que tous les États ont des obligations en matière de droits de l'homme relatives à l'accès à l'eau potable, qui doit être disponible, physiquement accessible, d'un coût abordable et d'une qualité acceptable.

L'UE estime que les obligations en matière de droits de l'homme relatives à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement sont étroitement liées aux droits de l'homme tels que le droit au logement, à l'alimentation et à la santé.

Non seulement, l'accès à l'eau potable est lié aux droits de l'homme, mais qui plus est, il fait partie intégrante du droit à un niveau de vie suffisant et il est étroitement lié à la dignité humaine.

The European Union reaffirms that all States bear human rights obligations regarding access to safe drinking water, which must be available, physically accessible, affordable and acceptable.

The EU also recognises that the human rights obligations regarding access to safe drinking water and to sanitation are closely related with individual human rights - as the rights to housing, food and health.

But even more than being related to individual rights, access to safe drinking water is a component element of the right to an adequate standard of living and is closely related to human dignity.

7. Résolution du Conseil des droits de l'homme de septembre 2011

Resolution on "The human right to safe drinking water and sanitation"[1241] (September 2011), (adopted without a vote);

The Human Rights Council,

Reaffirming all previous relevant resolutions of the Human Rights Council, inter alia, resolutions 7/22 of 28 March 2008, 12/8 of 1 October 2009, 15/9 of 30 September 2010 and 16/2 of 24 March 2011,

Recalling General Assembly resolution 64/292 of 28 July 2010, in which the Assembly recognizes the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights,

Recalling also the holding of the General Assembly plenary meeting of 27 July 2011 entitled "The human right to water and sanitation",

Bearing in mind the commitments made by the international community to achieve fully the Millennium Development Goals, and stressing, in that context, the resolve of Heads of State and Government, as expressed in the United Nations Millennium Declaration, to halve, by 2015, the proportion of people unable to reach or afford safe drinking water, and to halve the proportion of people without access to basic sanitation, as agreed in the Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development ("Johannesburg Plan of Implementation") and the outcome document adopted at the High-level Plenary Meeting of the sixty-fifth session of the General Assembly on the Millennium Development Goals entitled "Keeping the promise: united to achieve the Millennium Development Goals",

Recalling World Health Assembly resolution 64/24 of May 2011, in which the Assembly urged, inter alia, Member States "to ensure that national health strategies contribute to the realization of water- and sanitation-related Millennium Development Goals while coming in support to the progressive realization of the human right to water and sanitation that entitles everyone, without discrimination, to water and sanitation that is sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable for personal and domestic uses";

Affirming the need to focus on local and national perspectives in considering the issue, leaving aside questions of international watercourse law and all transboundary water issues,

1. *Welcomes* the recognition of the human right to safe drinking water and sanitation by the General Assembly and the Human Rights Council, and the affirmation by the latter that the human right to safe drinking water and sanitation is derived from the right to an adequate standard of living and inextricably related to the right to the highest attainable standard of physical and mental health, as well as the right to life and human dignity;

2. *Also welcomes* the work of the Special Rapporteur on the right to safe drinking water and sanitation, including the progress in collecting good practices, the comprehensive, transparent and inclusive consultations conducted with relevant and

[1241] L'analyse des positions nationales montre un consensus entre États européens (voir note explicative dans le rapport introductif de Henri Smets, section 2).

interested actors from all regions for her thematic reports and collection of good practices, as well as the undertaking of country missions;

3. *Acknowledges with appreciation* the third annual report of the Special Rapporteur,[1242] and takes note with interest of her recommendations and clarifications with regard to national and local planning for the implementation of the right to safe drinking water and sanitation;

4. *Welcomes* the submission of the compilation of good practices on the right to safe drinking water and sanitation,[1243] in which the Special Rapporteur put particular emphasis on practical solutions with regard to the implementation of the human right to safe drinking water and sanitation;

5. *Reaffirms* that States have the primary responsibility to ensure the full realization of all human rights, and must take steps, nationally and through international assistance and cooperation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the right to safe drinking water and sanitation by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures in the implementation of their human rights obligations;

6. *Also reaffirms* the important role that national plans of action can play as tools for the promotion and protection of human rights, as highlighted in the Vienna Declaration and Programme of Action, adopted by the World Conference on Human Rights on 25 June 1993, including for the promotion and protection of the human right to safe drinking water and sanitation;

7. *Calls upon* States:

   a. To continuously monitor and regularly analyse the status of the realization of the right to safe drinking water and sanitation on the basis of the criteria of availability, quality, acceptability, accessibility and affordability;

   b. To assess existing policies, programmes and activities on the sectors of water and sanitation, giving due consideration to waste-water management, including treatment and reuse, and to monitor resources allocated to increase adequate access, as well as to identify actors and their capacity;

   c. To develop comprehensive plans and strategies, including the definition of responsibilities for all water and sanitation sector actors, to achieve progressively the full realization of the right to safe drinking water and sanitation for all, or re-examine and revise them where necessary to ensure consistency with human rights standards and principles;

   d. To assess whether the existing legislative and policy framework is in line with the right to safe drinking water and sanitation, and to repeal, amend or adapt it in order to meet human rights standards and principles;

   e. To ensure full transparency of the monitoring and assessment of the implementation of plans of action, projects and programmes in the sectors of water and sanitation and to ensure, including in the planning process, the free,

1242 A/HRC/18/33.
1243 A/HRC/18/33/Add.1.

effective, meaningful and non-discriminatory participation of all people and communities concerned, particularly people living in disadvantaged, marginalized and vulnerable situations;

f. To set access targets to be reached in short-time periods for universal service provision, giving priority to realizing a basic level of service for everyone before improving service levels for those already served;

g. To set indicators, including disaggregated data, based on human rights criteria, to monitor progress and to identify shortcomings to be rectified and challenges to be met;

h. To ensure financing to the maximum of available resources in order to implement all the necessary measures to ensure that water and sanitation systems are sustainable and that services are affordable for everyone, while ensuring that allocated resources are not limited to infrastructure, but also include resources for regulatory activities, operation and maintenance, the institutional and managerial structure and structural measures, including increasing capacity;

i. To provide for a regulatory framework aimed at ensuring that all water and sanitation service providers respect and protect human rights and do not cause human rights violations or abuses, and to ensure that national minimum standards, based on human rights criteria, are in place when water and sanitation services are decentralized, in order to ensure coherence and countrywide compliance with human rights;

j. To provide for a framework of accountability that provides for adequate monitoring mechanisms and legal remedies, including measures to overcome obstacles in access to justice and other accountability mechanisms and lack of awareness of the law, human rights and opportunities to claim these rights;

8. *Invites* States to continue to promote at all levels, including at the highest level, the full realization of the human right to safe drinking water and sanitation in forthcoming national, regional and international initiatives, inter alia, at the Global Forum on Sanitation and Hygiene of the Water Supply and Sanitation Collaborative Council in October 2011, in Mumbai, India, and at the sixth World Water Forum in March 2012, in Marseille, France;

9. *Stresses* the important role of the international cooperation and technical assistance provided by States, specialized agencies of the United Nations system, international and development partners, as well as by donor agencies, in particular in the timely achievement of the relevant Millennium Development Goals, and urges development partners to adopt a human rights-based approach when designing and implementing development programmes in support of national initiatives and plans of action related to the right to safe drinking water and sanitation;

Annex 3

IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO DRINKING WATER AND SANITATION IN JAPAN AND THE UNITED STATES

The following extracts from reports of the Independent Expert, *Mrs. Catarina de Albuquerque*, show how she envisages the implementation of the right to water after visits to Japan (July 2010) and the United States (February - March 2011). The full reports are issued by the OHCHR.

JAPAN

"Concerning the overall framework on human rights, I note that Japan does not have an overarching law prohibiting discrimination. Non-discrimination is one of the central tenants of human rights law, and in this regard, I particularly urge the Government to prohibit discrimination in law and in practice with regard to the enjoyment of economic, social and cultural rights. Furthermore, the courts must systematically ensure that international human rights norms are always used as the standard against which Government actions are assessed. In this context, I would also strongly urge the Government to ratify the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

The rights to water and sanitation require that everyone has sufficient access to water and sanitation to meet their personal and domestic needs in a dignified manner, as required by Article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Water quality must be safe for human consumption, and sanitation facilities must safely separate human excreta from human or animal contact. Water for personal and domestic uses must be clearly prioritized over any other water uses, such as water for industry or agriculture. Water and sanitation services must be affordable, even for those in the most difficult situations. This does not mean that these should be provided for free, but that special attention should be paid to those who may lack the necessary means to obtain these services. I would welcome explicit recognition by the Japanese Government of these rights.

Japan has made extraordinary progress in relatively little time to ensure nearly universal access to water and sanitation. In the meetings I had with the Government as well as during the visits to water and waste water treatment plants, the commitment to ensure safe drinking water and protection of the environment from waste water and other types of contamination was evident. Tap water is potable everywhere in Japan, which is a commendable achievement. I also learned about important efforts to recycle waste water, as well as re-use of sludge. I was also particularly impressed by the efforts of Japan to ensure emergency preparedness with regard to water and sanitation, especially in the event of earthquakes. These are very important achievements, and Japan must continue these efforts to ensure that everyone has safe access to water and sanitation in all spheres of their lives and at all times.

The rights to water and sanitation must be enjoyed without discrimination on grounds of, inter alia, race, sex, ethnicity, disability, and age. Because of the centrality of the principle of non-discrimination in human rights law, human rights naturally focus on those who are most marginalized, excluded and vulnerable. Thus, I spent much of my time in Japan speaking with and learning about the situation of the most vulnerable groups, including homeless people, foreigners, persons with disabilities, and people deprived of their liberty.

I met with homeless people and representatives of homeless groups, living in parks, in Tokyo and Osaka. To a certain extent, people living in parks have access to water and sanitation through public facilities, which is already a positive sign when compared with other countries. However, public facilities in parks with homeless people are sometimes not maintained by the authorities concerned and I was told that they were sometimes unresponsive to requests to have such facilities repaired or maintained. I am also concerned about homeless people's access to personal hygiene, including showers and baths. For women living in parks, the situation is more difficult because of their different privacy needs, as well as special sanitary requirements when they are menstruating. I would welcome if the Government and municipalities would work closely together, along with representatives of the homeless people, to find a holistic solution for these problems in accordance with international human rights standards.

I also visited the Utoro community near Kyoto, where Koreans have been living for several generations. The situation of access to water and sanitation has reportedly improved over the years, but there is room for additional progress. In a country which has achieved so much in the areas of water and sanitation, it is shocking to see that some people still have no access to water from the network. People are also not connected to the sewage network, despite the fact that the surrounding area is largely covered by sewage service. When floods occur, as happened one year ago, the lack of sewage and proper evacuation of greywater results in contamination of the environment including with human faeces and posing serious health concerns. I am also worried that water and sanitation are extremely expensive for some people living in Utoro, who reportedly do not have a right to receive a pension.

I was pleased to observe that many of the public toilet facilities I visited were accessible for persons with disabilities. However, in my meetings with persons with disabilities and representatives of groups defending their rights, I learned that these people face serious problems in obtaining housing that accommodates their accessibility needs. The lack of anti-discrimination legislation, which I referred to before, is also relevant in this context.

I also learned about the situation of people deprived of their liberty and I am concerned that in some prisons, detainees are only permitted to wash their clothes and their hair within authorised times, which is normally 2 to 3 times per week. Allegedly, transgression of this rule can result in solitary confinement."

UNITED STATES

Challenges to realizing the right to water and sanitation

"I call on the Government to adopt clear legal standards to give priority to water for personal and domestic uses to enable the realization of the human right to water and sanitation for all.

Annually, an estimated $ 50 billon goes into maintaining water and sanitation infrastructure, of which consumers' finance 90% and state and federal resources finance 10%. This notwithstanding, the Environmental Protection Agency estimates that over the next 20 years $ 200 to $ 400 billion dollars will be required to ensure the sustainability of water and waste water systems. In a time of scarce financial resources, the U.S. needs to ensure that available funding, including the loans and grants provided through the Safe Water and Clean Water State Revolving Funds are not just used to subsidize systems but in the first instance benefits individuals, who are in the most precarious situations.

Non-discrimination

Human rights require a focus on the most vulnerable, those who are most often excluded from progress. Often, these people are the most difficult to reach, but this cannot be a justification for neglecting them – on the contrary. Human rights require that there be universal access. Hence, merely addressing formal or direct discrimination will not ensure substantive equality. To eliminate discrimination in practice, special attention must be paid to groups of individuals, who suffer historical or persistent prejudice instead of merely comparing the formal treatment of individuals in similar situations.

I was happy to learn that the Boston Water and Sewer Commission have a "right of service" policy, aimed to assist low-income households to maintain water and sanitation services even during financial difficulties. Moreover, Massachusetts has enacted a law that prohibits water shut-offs during the winter and in certain circumstances, such as a household with an infant under 12 months. I met Catherine from Alabama, who was threatened with arrest for not maintaining her septic systems according to relevant standards. The cost to replace the septic system was higher than her annual income of $ 12 000, and she did not have any possibilities to access funding.

Affordability

Another element of the human right to water and sanitation is affordability, meaning that access to water and sanitation must not compromise the ability to pay for other essential needs guaranteed by other human rights such as the rights to food, housing, education and health. The EPA has elaborated voluntary affordability guidelines, suggesting that a maximum of 2% of household income should be allocated to water services.

I visited Tulare County, the poorest in California and where the majority of the population is people of colour. Here I met Gloria, who explained that her community suffers from drinking water contaminated by nitrates and arsenic. This means that besides paying for the regular water bill, families are forced to purchase bottled water to ensure safe and clean water for drinking and cooking. Hence, in total, households like Gloria's are devoting

approximately 18% of their income to water and sanitation. Those households either unable to afford alternative solutions or forced to make difficult tradeoffs fall into a protection gap.

From my observations, the EPA guidelines are not being adhered to and I call on the Government to adopt a mandatory federal standard on affordability in conformity with human rights. I had the opportunity to meet people and visit sites where water and sewer services are inadequate and where the costs of traditional infrastructure solutions of public water and sewer pipes and treatment plants are increasingly expensive. I met with 93-year-old Francis in Falmouth, Massachusetts on Cape Cod, who has lived there since 1962. The surrounding bays and estuaries in Falmouth are increasingly contaminated with nitrates, and a centralized sewage system is being proposed as a solution. Should a centralized system be put in place, Francis as well as other individuals would be required to pay an estimated $ 50 000 to $ 60 000 out-of-pocket to connect. In Falmouth, however, the median annual income for over 60% of the residents is approximately $ 20 000 a year. Falmouth is emblematic of situations occurring all around the country. Repairing aging infrastructure in cities and building new water and sewer systems in rural areas in traditional ways is increasingly untenable."

Quality/Safety

Up to 3.5 million people experience homelessness in the United States every year. In some U.S. cities, homelessness is being increasingly criminalized. Local statutes prohibiting public urination and defecation, while facially constitutional are often discriminatory in their effects. Such discrimination often occurs because such statutes are enforced against homeless individuals, who often have no access to public restrooms and are given no alternatives.

The Safe Drinking Water Act sets maximum levels for contaminants in drinking water and its sources. These standards apply to every public water system in the United States, which is monitored by the EPA. Private wells, however, fall outside the scope of the existing regulations and 46 million people rely upon water whose quality is unknown. As a first step, a proposal for consideration by the Government is to provide public education and information about water quality in the languages spoken by the local community – particularly in areas vulnerable to water contamination – and make water quality testing available at affordable prices.

Indigenous peoples

There are roughly 2.7 million American Indians, including Alaskan and Hawaiian Natives, living in the U.S.. Many American Indian communities lack access to safe drinking water and basic sanitation in disproportionate numbers. 13% of American Indian households do not have access to safe water and/or waste water disposal. In non-native households, this number is 0.6%.

Official development assistance

The Senator Paul Simon Water for the Poor Act sets U.S. foreign appropriations policy for the water sector. The Act establishes as the policy of the United States that foreign aid for water and sanitation will "further ensure affordability and equity in the provision of access to safe water and sanitation for the very poor." I note that USAID is in the process of developing a strategy and criteria to target countries and communities in greatest need.

CONCLUSIONS

The United States needs to develop a national water policy and plan of action guided by the normative content of the right to water and sanitation.... more concerted efforts are required to ensure targeting of policies and programmes to reach the hidden and poorest segments of the population.

Ensuring the right to water and sanitation for all requires a paradigm shift – new designs and approaches that promote human rights, that are affordable and that create more value in terms of public health improvements, community development, and global ecosystem protection. ”

Annex 4

THE RIGHT TO WATER IN SLUMS

The UN Independent Expert on water and sanitation, *Catarina de Albuquerque*, the Independent Expert on extreme poverty, *Magdalena Sepúlveda*, and the Special Rapporteur on housing, *Ms. Raquel Rolnik*, issued in March 2011 the following joint statement:

Water and sanitation: A human right for all, even slum-dwellers and the homeless

> "..All too often slums are considered illegal, and thus national and local authorities prohibit or refuse to extend water and sanitation services to people living there, claiming that connecting these communities will "legitimize" their presence where they are not supposed to be."

Water and sanitation are human rights which must be guaranteed to all people without discrimination, including based on tenure status. Solutions have been found to ensure that people living in slums and informal settlements gain access to safe water and sanitation in many countries of the world. There are numerous examples of countries where new laws have been adopted to extend the water and sanitation networks to slums, which should be replicated, ensuring the meaningful participation of the community in finding appropriate solutions.

If the challenges in slums persist predominantly in developing country contexts, problems of access to water and sanitation for homeless people are also a critical concern in developed countries. The numbers of homeless people are increasing in this time of crisis, and yet more and more cities are failing to maintain public restrooms and water fountains, reflecting political decisions which neglect to consider the impact that this lack of maintenance will have on those living in poverty and other excluded populations. The lack of availability of public restrooms has a serious impact on the enjoyment of the rights to water and sanitation for persons living on the street, who are consequently left with no other option than to urinate and defecate in the open. Increasingly they also face criminal charges for this.

Governments must ensure that homeless people still have access to safe water and sanitation, including water and soap for basic hygiene. While a more long term solution which assists these people to find secure housing is necessary, in the interim countries have to put in place solutions that ensure access to water and sanitation in public spaces for all.

The human rights to water and sanitation require that these crucial services are available, accessible, affordable, acceptable and safe for everyone. Too often, people living in slums and homeless people are excluded from the enjoyment of these fundamental rights. In observing World Water Day this year, the Independent Experts call on States to take immediate measures to cease these continuing human rights violations and fully guarantee the human rights to water and sanitation to all people."

Annexe 5

COMPARAISON DU DROIT A L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT EN VIGUEUR DANS DIFFERENTS PAYS EUROPEENS

Le droit à l'eau potable fait partie des droits traditionnels d'accès aux ressources en eau auquel les personnes peuvent prétendre. Aujourd'hui, il se manifeste par l'accès libre aux cours d'eau pour y puiser de l'eau et, dans beaucoup de pays, par le fait que les usages de l'eau pour l'alimentation des populations sont juridiquement reconnus comme prioritaires sur tous les autres usages. Mais ce n'est pas le cas partout alors que la pénurie guette et il existe désormais une tendance à considérer l'eau comme une marchandise ordinaire.

Dans tous les pays européens, il existe des services de distribution d'eau potable qui fournissent en permanence une eau qui satisfait en principe aux critères légaux de potabilité mais la qualité de l'eau n'est pas toujours suffisante, surtout dans les petits réseaux. La distribution d'eau potable est un service public qui est devenu un droit pour l'usager puisque les distributeurs doivent désormais fournir de l'eau potable même si le réseau est en panne.

Dans la plupart des pays, il n'existe pas d'obligation légale à créer des réseaux de distribution en dehors des zones urbaines. Lorsqu'il n'y a pas de distribution d'eau, l'usager bénéficie souvent du droit à se servir à une borne-fontaine municipale si elle existe.

En Europe, il existe des différences importantes entre les zones rurales et les villes, les plus grands retards sont observés dans l'Est européen où la population rurale s'alimente souvent en eau de puits ou de source, comme c'était le cas, il y a une centaine d'années en Europe Occidentale.

Dans le secteur de l'assainissement, des systèmes de collecte existent dans tous les pays mais pas dans tous les villages. Alors que des réseaux d'eau ont été construits pour desservir pratiquement tous les logements, même en dehors d'une obligation légale, il reste encore un nombre important de logements dont les eaux usées ne sont pas collectées par des réseaux. Dans l'Union européenne, il existe une obligation de créer des réseaux de collecte pour toutes les municipalités de plus de 2 000 habitants mais pratiquement rien pour les autres municipalités. Comme il appartient à chacun d'évacuer et de traiter ses eaux usées, le droit à l'assainissement se limite dans ce cas au droit à bénéficier d'un contrôle des assainissements individuels.

La question de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement se pose dans une large mesure dans la vie privée, au domicile, en déplacement, à l'hôtel, au travail, à l'école, etc. Dans chaque lieu, chaque personne a droit à accéder à l'eau et à utiliser les toilettes. Les dispositions des règlements sanitaires, les normes de constructions, le code du travail, etc. obligent à créer ces équipements sanitaires. La mise en location d'un logement, le fonctionnement d'une installation industrielles, scolaire, culturelle, etc. requièrent chacun la présence de ces équipements. Le droit à l'eau et à l'assainissement est de ce fait mis en œuvre de longue date dans le cadre du droit à un logement décent et du droit à la santé.

La mise en oeuvre de diverses dispositions relevant du droit à l'eau potable et à l'assainissement est soumise au contrôle des tribunaux nationaux, de la Cour européenne de justice, de la CEDH, de la CEDS, etc. Au plan interne, les règles strictes de l'hygiène publique prévalent.

Prix de l'eau

Dans de nombreux pays, l'objectif affiché est que le prix des services de l'eau et de l'assainissement devrait être abordable même pour les plus démunis. Cet objectif politique n'est toutefois inscrit comme une obligation légale que dans peu de pays (par exemple, en France) et il existe peu de cas où l'on puisse savoir ce qu'il faut entendre par un prix inabordable de l'eau. Au plan pratique, peu de mesures particulières sont prises pour compenser le coût élevé de l'eau pour certains usagers. Des tarifs sociaux existent en Belgique (Flandre), au Portugal. Des systèmes de solidarité sont en place en France, en Belgique, en Hongrie. Les services sociaux interviennent généralement pour éviter la coupure d'eau des personnes ayant des dettes d'eau.

Dans quelques pays, la coupure d'eau pour cause d'impayés n'est autorisée qu'avec l'intervention d'une autorité judiciaire ou publique (Belgique, Suisse, Autriche, Royaume-Uni, Italie). En pratique, les distributeurs d'eau ne peuvent suspendre la distribution d'eau en se contentant de l'envoi d'un ou deux rappels. Dans quelques pays, les coupures sont encore permises sauf dans des cas exceptionnels (France).

Protection des populations vulnérables

L'accès à l'eau potable et à l'assainissement est souvent moins bien assuré pour certains groupes d'usagers. Des mesures ont été prises dans certains pays comme la France et la Belgique pour améliorer la situation des Roms pour l'eau et l'assainissement dans les aires d'accueil des gens du voyage. Il reste à mettre en œuvre les nouvelles obligations particulières pour l'accès à l'eau et aux toilettes pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite.

Droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement

Au plan juridique, on trouve rarement une loi instaurant de façon explicite le droit à l'eau potable ou à l'assainissement. Quelques exceptions existent en Europe (Belgique, France, Espagne, etc.). De même, on ne trouve pas de plans ou de stratégies pour améliorer l'accès à l'eau ou à l'assainissement car l'équipement en Europe est déjà très développé. Lorsqu'un réseau de distribution d'eau existe, les riverains ont généralement le droit de s'y brancher. En milieu urbain, les usagers ont généralement le droit à bénéficier à la fois d'un réseau de distribution d'eau et d'un réseau d'assainissement. Mais il n'y a que quelques pays qui reconnaissent formellement aux habitants des zones urbaines un droit opposable à disposer à la fois de ces deux réseaux.

Le maintien en fonctionnement des bornes-fontaines municipales est justifié pour tous ceux qui ne peuvent se payer un branchement au réseau. En matière de toilettes publiques, la situation varie beaucoup d'une ville à l'autre.

Analyse par pays

L'encadré 11 donne une série de questions à se poser pour évaluer le degré de mise en œuvre du droit à l'eau. Les statistiques disponibles seront analysées avec circonspection car l'accès à une eau vraiment potable n'est pas toujours renseigné. L'état du droit à l'eau en Europe est présenté au tableau 18.

Encadré 11

LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT A L'EAU POTABLE ET A L'ASSAINISSEMENT EN EUROPE

IMPLEMENTING THE RIGHT TO DRINKING WATER AND SANITATION IN EUROPE

Pour évaluer si le droit à l'eau potable et à l'assainissement est mis en œuvre dans les pays européens, on peut soulever les questions suivantes :

In order to assess whether the right to drinking water and sanitation is implemented in European countries, the following questions can be raised:

1. Existe-t-il une loi qui instaure une priorité absolue pour les usages domestiques de l'eau par rapport aux autres usages ?

Is there a law establishing an absolute priority for domestic uses of water over other uses?

2a. L'eau de réseau est-elle généralement sûre et disponible de façon continue dans presque tous les logements en milieu urbain ? 2b. En milieu rural ?

Is water from supply networks generally safe and available on a continuous basis in almost all dwellings in urban settings? In rural settings?

3a. Existe-t-il une obligation légale ou une tradition à construire et entretenir des points d'eau municipaux ? 3b. des toilettes publiques ?

Is there a legal obligation or a tradition to build and operate in every city municipal water stand posts? Public toilets?

3c. Existe-t-il des mesures particulières concernant l'accès à l'eau et à l'assainissement au bénéfice de groupes vulnérables ou marginalisés (SDF, gens du voyage, Roms, autochtones, minorités ethniques, immigrants illégaux, habitants de bidonville, etc.) ?

Are there particular measures taken to facilitate access to drinking water and sanitation for vulnerable people or marginalized groups (homeless people, travellers, Roms, illegal immigrants, ethnic minorities, indigenous people, slum dwellers, etc.)?

4. Est-il permis de mettre en location un logement s'il ne possède pas l'eau courante, un lavabo, une douche ou un bain et des toilettes ?

Is it allowed to lease a dwelling if any of the following is unavailable: running water, sink, bath/shower and toilets?

5. Est-ce que des points d'eau, des lavabos et des toilettes doivent être disponibles sur le lieu du travail, dans les écoles, dans les prisons, les hôpitaux, au cours des manifestations culturelles ou sportives ?

Should drinking water, sinks and toilets be available on the work place, at schools, in prisons, hospitals, in cultural or sport events, etc.?

6a. Les municipalités pour ce qui concerne lez zones urbaines sont-elles tenues par la loi de créer des réseaux de distribution d'eau ? 6b. Des réseaux d'assainissement ?

Are municipalities obliged by law to create for urban areas water supply networks? Sanitation networks?

7a. Le public est-t-il informé des plans concernant les investissements en matière d'eau potable et d'assainissement ? 7b. Le public est-il invité à participer aux décisions correspondantes ?

Is the public informed of plans concerning investment in water supply and sanitation? Is it invited to participate in the corresponding decisions?

8a. Le droit à l'eau potable figure-t-il explicitement dans une loi ? (chaque personne a droit à/dispose de …)? 8b. Le droit à l'assainissement figure-t-il explicitement dans une loi ? (chaque personne a droit à se brancher à un égout / a droit à un bon assainissement des eaux usées dans son voisinage…).

Is the right to drinking water explicitly stated in a law? (Each person/Everyone has the right to…, is entitled to…) Is the right to sanitation explicitly stated in a law? (Each person may connect to a sewer/Everyone has the right to benefit from adequate sanitation…)?

9. Existe-t-il un plan d'action ou une stratégie pour mettre en œuvre au plan national ou régional le droit à l'eau et à l'assainissement ?

Is there a plan or strategy to implement the right to drinking water and sanitation at national or regional level?

10. Doit-on fournir de l'eau potable en situation d'urgence?

Is it required to supply drinking water in case of emergency?

Prix abordable et impayés

11a. Existe-t-il une définition officielle des conditions qui font qu'une eau est considérée comme inabordable? 11b. Lorsque c'est le cas, des mesures sont-elles prises pour rendre l'eau abordable ?

Is there an official definition of the conditions under which drinking water is said to be unaffordable? When it is the case, are measures being taken to make water affordable?

12a. Le tarif de l'eau potable pour un abonné avec compteur individuel est-il réduit en cas de famille nombreuse ? 12b. En cas de situation de précarité ? 12c. Existe-t-il des aides spécifiques pour réduire l'incidence de la facture d'eau pour certaines catégories d'usagers?

Is there a reduction in the water tariff for a user with individual metering if he has a large family? If he has low income? Are there specific aids to reduce the burden of water bills for certain groups of people?

13. Existe-t-il un mécanisme/fond de solidarité destiné à couvrir les impayés d'eau ?

Is there a system/solidarity fund to cope with water expenses of people with unpaid water bills?

14. Peut-on interrompre la fourniture d'eau potable à des personnes en retard de paiement sans jugement ou l'aval des autorités municipales ?

Is it permissible to disconnect a water user who has unpaid water bills without a court decision or the agreement of the local authorities?

TABLEAU 18

TABLE DES MATIERES / Table of Contents

PREFACE .....

INTRODUCTION .....

Henri Smets : UNE PERSPECTIVE EUROPÉENNE CONCERNANT LE DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT .....

1. Une obligation morale .....
2. Un droit officiellement reconnu .....
3. Un droit de l'homme encore mal défini .....
4. Un droit partiellement protégé en Europe .....
5. Un droit mis en œuvre principalement au niveau local .....
6. L'accès à l'eau et à l'assainissement dans la réalité européenne .....
7. Des actions à entreprendre dans les pays européens au plan interne .....
8. Mise en œuvre effective du droit à l'eau comme droit de l'homme en Europe .....

Conclusions .....

L'EUROPE SOUTIENT LE DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT .....

LA FRANCE SOUTIENT LA TRANSCRIPTION DU DROIT A L'EAU DANS LA REALITE .....

Henri Smets : L'ESPAGNE CONTRIBUE À LA PROMOTION INTERNATIONALE DU DROIT À L'EAU .....

1. Généralités .....
2. Actions aux niveaux régional et local .....
3. Actions au niveau national .....
4. Actions au niveau international .....

Conclusions .....

Gérard Payen : LES BESOINS EN EAU POTABLE DANS LE MONDE SONT SOUS-ESTIMÉS : DES MILLIARDS DE PERSONNES SONT CONCERNÉES .....

1. Introduction .....
2. Une sous-estimation persistante qui arrange bien des consciences .....
3. De l'eau pour quels besoins ? Comment comparer les situations ? .....
4. Les statistiques mondiales existantes: utilité et limites .....
5. Dénombrement des personnes utilisant une eau dangereuse .....
6. Personnes utilisant une eau sûre .....
7. Personnes utilisant une eau de qualité douteuse .....
8. Personnes qui ont besoin que leur droit à l'eau potable soit mieux assuré .....
9. Synthèse : 3 à 4 milliards de personnes ont besoin d'un meilleur accès à l'eau .....

Références .....

CHAPITRE 1 : LE DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT EN DROIT INTERNATIONAL EN EUROPE

Catarina de Albuquerque : THE RIGHT TO DRINKING WATER .....

Pascale Steichen : LE DROIT A L'EAU DANS LA JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME .....

1. La reconnaissance d'un intérêt général à la préservation de la ressource en eau.....
2. La reconnaissance d'un droit personnel d'accès à la ressource en eau.....

Conclusions.....

Maguelonne Déjeant-Pons : LE DROIT A L'EAU ET A L'ASSAINISSEMENT DANS LES TRAVAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE .....

H.F.M.W. van Rijswick : SEARCHING FOR THE RIGHT TO WATER IN THE LEGISLATION AND CASE LAW OF THE EUROPEAN UNION .....

1. Introduction.....
2. Elements of the right to water following from the international framework .....
3. The EU as a supranational organization.....
4. EU water Law and the role of human rights .....
5. Recognition of the right to water by the EU .....
6. Protecting water rights through ordinary legislation.....
7. The status of water and the public or private regulation of water services.....
8. Combining the right to water with the protection of water as a natural resource .....
9. Protection of the right to water in European water directives.....
10. Drinking water: resources and water used for human consumption .....
11. Sanitation: urban waste water treatment .....
12. Analysis of the right to water in EU law.....

Attila Tanzi and Lucrezia Iapichino : THE ADDED VALUE OF THE UNECE PROTOCOL ON WATER AND HEALTH FOR THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO DRINKING WATER AND SANITATION .....

1. Introductory remarks.....
2. On the relation of the Protocol to the human right to drinking water and sanitation.....
3. International cooperation under the Protocol.....
4. The compliance review mechanism .....
5. Assistance to Parties in implementing the Protocol.....
6. The actionability of the right to drinking water and sanitation and the due diligence nature of the corresponding State obligations .....

Concluding remarks.....

CHAPITRE 2 : LE DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT DANS LES PAYS EUROPÉENS

Andreas Mätzler & Otto Dietrich : THE RIGHT TO WATER IN AUSTRIA .....

Part A – Introduction .....
1. Basic information on water, water supply and sanitation in Austria .....
2. Austria's position in the international process of recognition of the right to water and sanitation.....

Part B – Specific Matters.....
1. General .....
2. General information on the Austrian legal system.....
3. Competences in the field of water and sanitation .....
4. Federal laws .....
5. Law of the Länder .....

Conclusions.....

Peter De Smedt : **RIGHT TO WATER IN THE FLEMISH REGION**.....

Part A – Right to Water as a Public Good and a Human Right.....

Part B – The Right to Water in the Flemish Regulations .....
1. Organisation of the water industry in Belgium .....
2. Direction of the drinking water suppliers.....
3. Water price policy .....

Part C – Concluding Observations .....

LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE S'EST DOTEE D'UNE LOI INSTAURANT LE DROIT A L'EAU .....

Francis Haumont : LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT A L'EAU EN REGION WALLONNE .....

Partie A – Position officielle sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement.....
1. Du point de vue fédéral.....
2. Du point de vue de la Région wallonne .....

Partie B – Dispositions principales en vigueur.....
1. Généralités.....
2. Le Fonds social de l'eau.....

Partie C – Action législative future .....

Lasse Baaner, Wieke Willemijn Huizing Edinger Edinger and Helle Tegner Anker : THE RIGHT TO DRINKING WATER AND SANITATION IN DENMARK.....

Part A – The Status of the Right to Drinking Water and Sanitation in Denmark.....
1. Ratification of ICESCR.....
2. Official position regarding incorporation of ICESCR .....
3. Legal status and application by the Courts .....

Part B – Content of the Danish Law Regarding the Right to Water and Sanitation.....
1. Organisation of the water sector in Denmark .....
2. Constitutional rights.....
3. Primary provisions relating to access to drinking water and sanitation.....
4. Water quality.....
5. Access to information .....
Conclusions.....

Sarah Hendry : THE HUMAN RIGHT TO WATER IN SCOTLAND .....

1. Introduction.....
2. Water services Regulation in Scotland .....
3. Human rights law in Scotland.....
4. Duties to supply services.....
5. Policy objectives .....
6. Water services charges and provision for the poor .....
7. Private supplies .....
8. Emergency provisions.....
9. Non-discrimination and special cases .....
Conclusions.....

Antonio Embid Irujo: IMPLEMENTATION OF THE HUMAN RIGHT TO WATER IN SPAIN .....

1. General introduction.....
2. The problematic affirmation of a right to drinking water and sanitation in the Spanish legal system.....
3. The price of access to drinking water and sanitation services. Affordable price and the cost recovery principle.....
Conclusions.....

Antti Belinskij : THE RIGHT TO WATER AND SANITATION IN FINLAND .....

1. Scene setter.....
2. Constitutional rights.....
3. The right to receive water services.....
4. The right to abstract water for domestic use .....
Conclusions.....

Henri Smets : FOR AN INCREASED EFFECTIVITY OF THE RIGHT TO DRINKING WATER IN FRANCE .....

Part A – The Status of the Right to Drinking Water and Sanitation.....
1. Effects of international recognition of the right to drinking water and sanitation on French law.....
2. The main provisions of the right to drinking water and sanitation .....
3. People with no access to drinking water or with no sanitation facilities in France .....
Part B – Several Measures Aimed at Redressing Shortcomings in Respect of the Human Right to Drinking Water and Sanitation .....
1. Access to information and public participation in the water sector.....
2. Determining areas served by the water supply network and by the sewer system .....
3. The water quality.....
4. Access to water .....

5. Special measures to prevent disconnections .....
6. The water tariff.....
7. On-site sanitation .....

Conclusions.....

Henri Smets : POUR UNE EFFECTIVITÉ ACCRUE DU DROIT À L'EAU POTABLE EN FRANCE.....

Partie A – L'état du droit à l'eau potable et à l'assainissement.....
1. Les effets de la reconnaissance internationale du droit à l'eau potable et à l'assainissement en droit français .....
2. Les principales dispositions du droit à l'eau potable et à l'assainissement .....
3. Les personnes sans accès à l'eau potable ou sans assainissement en France.....

Partie B – Quelques mesures destinées à corriger les insuffisances en matière de droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement.....
1. Information et participation du public dans le secteur de l'eau .....
2. Détermination des zones de distribution d'eau et des zones d'assainissement collectif.....
3. Qualité de l'eau .....
4. Accès à l'eau .....
5. Mesures spéciales pour éviter les coupures d'eau.....
6. Tarification de l'eau .....
7. Assainissement non collectif .....

Conclusions.....

Henri Smets : LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT EN FRANCE.....

Introduction.....

Partie A – Définitions .....
1. Droit à l'eau potable.....
2. Droit à l'assainissement .....

Partie B – Les principes du droit à l'eau potable et à l'assainissement.....
1. Un droit de l'homme .....
2. Trois principes de base.....
3. Douze principes dérivés .....

Partie C – Le droit à l'eau potable et à l'assainissement dans le contexte international .....
1. Aide au développement dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement.....
2. Inscription du droit à l'eau potable et à l'assainissement dans le droit interne des États...
3. Meilleure définition du droit à l'assainissement au plan international .....
4. Ratification de la Convention de New-York.....
5. Exportation d'eau potable .....

Appendices
1. Indicateurs pour la mise en œuvre du droit à l'eau potable et à l'assainissement.....
2. Le comité national de l'eau traite de l'accès à l'eau pour les personnes qui en sont exclues.....
3. A set of principles used to verify the extent of implementation of the human right to drinking water and sanitation.....
4. Rapport de mission sur la mise en œuvre de l'Article 1er de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.....

Henri Smets et Jean-Pierre Cabouat : POUR UNE MEILLEURE MISE EN ŒUVRE DU DROIT A L'EAU POTABLE ET A L'ASSAINISSEMENT

1. Accès à l'eau potable et à l'assainissement en zones rurales
2. Accès à des points d'eau et à des toilettes publiques
3. Information et participation du public
4. Accès à l'eau des personnes démunies
5. Coupures d'eau des usagers endettés
6. Accès à l'eau pour des groupes particuliers d'usagers
7. Une meilleure tarification de l'eau
8. Action internationale

Frédéric Tiberghien : LE CONSEIL D'ÉTAT, LE RACCORDEMENT AUX RESEAUX ET LA TARIFICATION DE L'EAU

1. Que recouvrent les usages domestiques de l'eau ?
2. Les contentieux soumis au juge
3. Les textes internationaux et européens applicables aux litiges devant le juge administratif
4. Le droit à l'eau dans l'ordre juridique français
5. Les grandes lignes de la jurisprudence du Conseil d'État
6. Vers de nouveaux développements jurisprudentiels ?

Bernard Drobenko : DE LA RECONNAISSANCE DU DROIT A L'EAU EN FRANCE : UN DROIT JUSTICIABLE

Introduction

Partie A – Les conditions de reconnaissance du droit à l'eau
- I. De la conformité aux exigences supra nationales
  - I.1. Le droit international
  - I.2. Le droit régional
- II. À une affirmation étatique sans ambiguïté
  - II.1. Les prémisses
  - II.2. La nécessité d'un acte fondateur

Partie B – L'effectivité du droit à l'eau
- I. Les exigences au regard du droit de l'eau
  - I.1. En termes de gestion intégrée
  - I.2. En termes de services publics
- II. Les préalables du droit à l'eau
  - II.1. Un droit justiciable
  - II.2. Une solidarité effective

Conclusions

Appendice La reconnaissance du droit à l'eau en France

Yvonne Scannell : THE HUMAN RIGHTS TO WATER AND SANITATION IN IRELAND

Part A – Regulatory Framework for the Provision of Water and Waste water
1. Public v. private supply
2. Financing of water and waste water services
3. Water metering
4. Water charges

Part B.1 – Constitutional Right to Water and Sanitation? .....
1. The Irish Constitution .....
Part B.2 – Statutory Right to Water Sanitation.....
1. Regulation of water and waste water services .....
2. Water services provision .....
3. Connecting to a public water supply .....
4. Connecting to a waterworks .....
5. Private water supplies .....
6. Public waste water service provision .....
7. Provision of urban waste water treatment plants .....
8. Regulation of urban waste water works discharges .....
9. Sanitation regulation .....
10. Costs of sanitary services .....
11. Connecting to a public sewer .....
12. Requirements relating to the provision of toilets in various places .....
13. Water pollution.....
Part C – Causes of Action for Breach of the Right to Water and Sanitation.....
1. Prosecution for non-payment of water charges.....
2. Actions against local authorities arising from the provision of inadequate housing (and consequently inadequate sanitation) .....
3. Actions for supplying unclean drinking water .....

Sabrina Urbinati : L'ETAT DE LA RECONNAISSANCE DU DROIT DE L'HOMME A L'EAU POTABLE ET A L'ASSAINISSEMENT EN ITALIE.....

1. Le droit à l'eau potable et à l'assainissement : quelle portée ? .....
2. Le prix de l'eau potable et de l'assainissement.....
3. Quelles informations et participation pour les individus ?.....
4. Quelle protection pour les individus usagers du service intégré en eau ?.....

Conclusions.....

Marleen van Rijswick : IMPROVING THE RIGHT TO WATER IN THE NETHERLANDS.....

1. Introduction .....
2. The Netherlands as an EU Member State .....
3. The right to water in the international context and the position of the Netherlands .....
4. The scope of the right to water.....
5. No right to water in the Dutch Constitution.....
6. The effect of the internationally recognized right to water on Dutch case law .....
7. Protection of the right to water in the Netherlands by normal legislation .....
8. Responsibility for the supply of drinking water.....
9. Protection of drinking water resources in the Netherlands .....
10. The drinking water supply in the Netherlands .....
11. The right to sanitation in the Netherlands .....
12. Analysis of the right to water and sanitation in the Netherlands .....
13. Possible improvements in the way the Netherlands can protect the right to water.....

Isabel Andrade and David Alves: THE RIGHT TO DRINKING WATER AND SANITATION IN PORTUGAL .....

1. The impact of international recognition of the right to drinking water and sanitation in internal law.....
2. The protection of access to safe drinking water and sanitation in Portuguese law.....

Conclusions.....

Appendix Social tariffs in Portugal .....

Victor Marcusohn : POUR UNE PLUS GRANDE EFFECTIVITE DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT A L'EAU POTABLE ET A L'ASSAINISSEMENT EN ROUMANIE .....

1. Introduction .....
2. Améliorer l'accès aux infrastructures dans le secteur de l'eau en conformité avec les exigences de l'Union européenne.....
3. Le droit à l'eau et à l'assainissement en Roumanie .....

Conclusions.....

Alexey Makrushin : THE HUMAN RIGHT TO WATER IN RUSSIA.....

1. A brief overview of the water sector in Russia .....
2. The structure of the water sector in the Russian Federation .....
3. Legal regulation of the water sector. The main problems.....
4. Trends in the development of Russian legislation with regard to providing citizens with clean drinking water.....

Catarina de Albuquerque : IMPLEMENTATION OF THE HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS RELATED TO DRINKING WATER AND SANITATION BY SLOVENIA.....

1. The human rights to water and sanitation at the national and international levels .....
2. Access to safe drinking water and sanitation .....
3. Access to water and sanitation for specific groups .....

Conclusions.....

Appendix Statement by the Representative of Slovenia on 15th September 2011 at the Human Rights Council.....

Valentine Maire : LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT A L'EAU EN SUISSE .....

Introduction.....

1. La position de la Suisse relative au droit à l'eau sur la scène internationale.....
2. Le cadre juridique du droit à l'eau en Suisse au niveau fédéral .....
3. Le droit cantonal : la distribution de l'eau.....
4. La justiciabilité du droit à l'eau en Suisse .....

Lena Gipperth : **THE RIGHT TO DRINKING WATER AND SANITATION IN SWEDEN** .....

1. Swedish recognition of the right to drinking water and sanitation .....
2. The right to drinking water and sanitation in Sweden .....

Concluding remarks.....

Liste des encadrés, tableaux, schémas et annexes

Encadrés

1. Exemples de dispositions législatives instaurant le droit à l'eau potable en Europe.....
2. Le droit à la qualité de l'eau potable est protégé par le Commission européenne.....
3. Principes concernant le droit à l'eau et à l'assainissement.....
4. Résolution 15e CEMAT N°1 relative à la contribution des services essentiels à un aménagement durable des territoires du Continent européen concernant les droits de l'homme et le droit des usagers .....
5. Les principes constitutifs du droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement.....
6. Le médiateur intervient pour faire rétablir la distribution d'eau.....
7. Les conditions de logement des ménages démunis.....
8. Le droit à l'eau potable et à des toilettes dans les logements est garanti par le droit européen depuis 2005 .....
9. Les cas de refus d'alimentation en eau .....
10. La gratuité de l'eau potable.....
11. La mise en œuvre du droit à l'eau potable et à l'assainissement en Europe..... Implementing the right to drinking water and sanitation in Europe

Tableaux

1. Les 47 États membres du Conseil de l'Europe .....
2. Traitement des eaux usées en Catalogne .....
3. Éléments du droit à l'eau potable -Terminologies juridique et opérationnelle.....
4. Statistiques mondiales à fin 2008 .....
5. Dénombrement des utilisateurs selon leurs modalités d'accès à l'eau.....
6. Estimation par extrapolation des sources améliorées non conformes à la norme OMS sur les coliformes fécaux .....
7. Estimation des utilisateurs d'eau sûre (qualité certaine).....
8. Dénombrement des utilisateurs par type d'eau.....
9. Estimations de différents besoins d'accès à l'eau.....
10. Substantive provisions of the right to water in EU Water Law .....
11. Procedural provisions for consumer protection in EU Water Law.....
12A. Water bills are considered most expensive by low-income households.....
12F. La facture d'eau est jugée plus lourde par les ménages modestes.....
13. Confort des logements en France métropolitaine et dans les DOM .....
14. Évolution du prix de l'eau et du RMI/RSA .....
15. Substantive provisions of the right to water in Dutch Water Law.....
16. Procedural provisions for consumer protection in Dutch Water Law .....
17. Involvement of private operators.....
18. Etat du droit à l'eau en Europe .....

Schémas

1. Les dimensions de l'accès à l'eau selon le droit de l'homme.....
2. Accès à l'eau : dénombrement de la population mondiale suivant 4 échelles de valeurs différentes .....

Annexes

1. Statistiques concernant les conditions de vie en Europe .....
(eau potable et assainissement)

Tableau A.1. Populations sans équipement sanitaire .....
Tableau A.2. Indicateurs de la distribution d'eau à usage domestique .....
Tableau A.3. Indicateurs des conditions d'assainissement.....
Table A.4. Population having access to piped water or to improved sanitation.....
Tableau A.5. Indicateurs de pauvreté .....
Tableau A.6. Population pauvre et revenu correspondant.....
Tableau A.7. Ampleur des investissements à prévoir .....

2. Résolutions et déclarations importantes adoptées par les représentants des États.....
Significant resolutions and declarations adopted by Government representatives
3. Catarina de Albuquerque : Implementation of the right to drinking water and sanitation in Japan and the United States .....
4. The right to water in slums .....
5. Comparaison du droit à l'eau potable et à l'assainissement en vigueur dans différents pays européens.....

L'auteur : **Henri Smets**, agrégé, licencié en économie et diplômé de l'École Polytechnique de Bruxelles, a obtenu son doctorat au Massachusetts Institute of Technology. Il a été fonctionnaire à l'OCDE (Direction de l'environnement) et Professeur invité à l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Membre de l'Académie de l'Eau et Président de l'Association pour le développement de l'économie et du droit de l'environnement (ADEDE), il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur le prix de l'eau et sur le droit à l'eau et à l'assainissement (Éditions Johanet, Paris).

Le droit à l'eau potable et à l'assainissement est inscrit dans plusieurs traités régionaux et a été reconnu depuis peu comme un droit de l'homme par l'Assemblée générale des Nations unies et par le Conseil des droits de l'homme. Cet ouvrage décrit le droit à l'eau potable et à l'assainissement dans le contexte européen compte tenu de nombreuses dispositions en matière de santé, d'urbanisme, d'hygiène du travail, d'environnement, etc.

En Europe, il existe en outre des accords régionaux importants et le droit communautaire pour fonder une action devant les tribunaux. L'ouvrage traite à la fois des droits nationaux en vigueur dans 16 pays européens et des dispositions applicables de droit international. Il constitue la première étude d'ensemble d'un sujet qui se pose dans tous les pays, tout particulièrement dans ceux où le droit à l'eau n'est toujours pas respecté.