



Académie de l'Eau

LE DROIT DE L'HOMME À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT

**OBSERVATIONS DE L'ACADEMIE DE L'EAU
SUR LA PROPOSITION DE LOI N°1375
(Rapporteur : Michel Lesage)**

Avril 2014

L'Académie de l'Eau mène des travaux sur le droit à l'eau depuis de nombreuses années et a publié plusieurs ouvrages sur ce sujet (voir site www.academie-eau.org). Elle a rédigé en avril 2013 une proposition pour un projet de loi sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement. L'ouvrage « Les aides pour les dépenses d'eau des ménages » (Johanet, Paris, 2014) comporte une analyse comparative de diverses propositions législatives sur le droit à l'eau.

LE DROIT DE L'HOMME À L'EAU POTABLE

LES OBSERVATIONS DE L'ACADEMIE DE L'EAU SUR LA PROPOSITION DE LOI N°1375

Invitée par le député Michel Lesage, Rapporteur de la Proposition de loi visant à la mise en œuvre effective du droit humain à l'eau potable et à l'assainissement (PPL N°1375), l'Académie de l'Eau a présenté les observations suivantes lors d'une audition tenue le 26 mars 2014 à l'Assemblée Nationale :

1) L'Académie de l'Eau soutient l'inscription dans l'ordre juridique interne du droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement. Elle considère que les lois existantes doivent être complétées pour refléter les positions défendues au plan international par la France ainsi que les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies ou du Conseil des droits de l'homme auxquelles la France s'est associée.

2) L'Académie **se félicite de la préparation de la PPL N°1375 dont elle soutient les grands principes**. Elle considère que des amendement pourraient être adoptés afin d'éliminer certains aspects problématiques et certaines modalités non essentielles (Annexe 1) . Elle considère que la PPL ne devrait pas traiter de questions figurant déjà dans la loi N° 2013-312, dite loi Brottes, en cours d'expérimentation.

L'Académie insiste sur la nécessité de choisir des approches simples et peu coûteuses à mettre en œuvre. **Elle espère vivement qu'une PPL plus concise sera adoptée prochainement afin que le droit à l'eau soit officiellement inscrit dans le droit interne au cours de la présente législature.**

3) L'Académie considère que la PPL ne devrait pas contenir des propositions de nature à soulever des questions de conformité avec l'Article 40 de la Constitution (charges nouvelles).

4) En particulier, l'Académie ne souhaite pas faire dépendre l'adoption du droit à l'eau de la création d'une taxe nouvelle ou de l'augmentation d'une taxe existante. **Elle considère que le principe « l'eau paye l'eau » et les mécanismes de solidarité au niveau local ou supra-local devraient être mis en œuvre avant le recours à de nouvelles taxes.** Elle note que plusieurs municipalités ont fait des progrès considérables dans la mise en œuvre du droit à l'eau sans faire appel à une taxe nouvelle mais aussi que des aides externes peuvent s'avérer nécessaires dans certaines circonstances.

5) L'Académie est favorable à l'adoption de dispositions législatives qui clarifieraient les obligations des municipalités concernant la mise en œuvre du droit à l'eau potable et à l'assainissement et leur donneraient plus de souplesse pour agir. Elle soumet à titre d'exemple un texte reflétant les approches qu'elle défend depuis de nombreuses années (Annexe 2). Selon ce texte, les municipalités déterminent dans leur contexte propre l'ampleur des mesures de solidarité à mettre en œuvre pour rendre effectif le droit à l'eau.

ANNEXE 1

Améliorations éventuelles à apporter à la PPL N°1375

Les remarques de l'Académie sur le texte de la PPL N°1375 sont résumées ci-dessous. Elles complètent les observations plus générales présentées par ailleurs.

Art. 1. Choisir une définition du droit à l'eau qui soit plus conforme aux engagements internationaux de la France. Réinsérer la notion de prix abordable. Supprimer la référence au volume d'eau nécessaire (alinéa 5)

Art. 3 et 8. Supprimer les références aux aides pour l'assainissement non collectif.

Art. 8. Faire appel au Fonds national d'aide au logement qui existe déjà pour gérer les contributions de solidarité versées au fonds pour le droit à l'eau

Art. 3. Choisir une source autonome de financement des aides préventives pour l'eau, par exemple, une contribution sur la consommation d'eau embouteillée ou, à défaut, sur la consommation d'eau potable de réseau. Ecarter la taxe sur le chiffre d'affaires. Veiller à ne pas déroger à l'Article 40 de la Constitution.

Art. 4. Supprimer l'article sur la procédure spéciale pour les litiges.

Art. 5. Supprimer l'article sur les coupures d'eau (loi Brottes) et la constitution de services restreints.

Art. 8. Supprimer la partie de l'article sur les tarifs progressifs (loi Brottes).

Art. 8. Inclure le RSA dans le calcul des revenus disponibles des usagers.

Art. 8. Prendre en compte le prix effectivement payé par l'utilisateur pour l'eau pour ses besoins essentiels et non un prix moyen départemental.

Art. 8. Instaurer un droit à une allocation forfaitaire pour l'eau plutôt qu'une aide proportionnelle au dépassement de l'objectif des 3% des ressources. Calibrer les aides préventives en fonction de critères simples. Eliminer le besoin de connaître le revenu individuel.

Art. 8. Exclure les versements d'aides préventives trop faibles.

Art. 9. Préparer un rapport triennal plutôt qu'annuel sur la mise en oeuvre du droit à l'eau.

Art. 10. Supprimer l'article 10 et préserver le droit à l'eau à un prix abordable (art. L 210-1 du Code de l'environnement introduit par la loi N° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques).

Art. 11. Réexaminer s'il y a lieu de prévoir une augmentation des impôts sur le tabac ou les alcools.

ANNEXE 2

ELEMENTS POUR UNE PROPOSITION DE LOI SUR LE DROIT DE L'HOMME À L'EAU

N. B. : Ce texte a été préparé par l'Académie de l'Eau pour illustrer ce que pourrait contenir une PPL qui se limiterait aux aspects essentiels du droit de l'homme à l'eau et donnerait un maximum de latitude aux collectivités pour mettre en œuvre le droit à l'eau dans leur contexte particulier. Les éléments normatifs ou réglementaires ont été réduits au minimum. Aucune création de taxe n'est prévue.

Article 1^{er}

Droit de l'homme à l'eau

Au titre I (Dispositions générales) du livre III (Protection de la santé et environnement) de la première partie du code de la santé publique, il est inséré un nouveau Chapitre III intitulé « Droit de l'homme à l'eau » contenant un article L 1320-1 ainsi rédigé :

« Art. L 1320-1. – Le droit à l'eau potable et à l'assainissement, ci-après le « droit à l'eau, » est un droit de l'Homme reconnu et garanti par l'État.

Ce droit doit permettre à chacun d'avoir accès sans discrimination, sans difficultés particulières d'accessibilité et dans des conditions compatibles avec ses ressources à un approvisionnement suffisant d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques ainsi que, dans tous les domaines de la vie, à un assainissement qui soit sans risque, hygiénique, sûr et acceptable, qui préserve l'intimité et qui garantisse la dignité.¹ Il comprend aussi le droit pour chacun d'utiliser dans des conditions compatibles avec ses ressources les services et réseaux d'assainissement.

L'État, les collectivités territoriales ou leurs établissements publics, dans le cadre de leurs compétences, concourent à la mise en œuvre du droit à l'eau. Ils veillent notamment à la satisfaction des besoins essentiels en eau potable des personnes sans branchement à un réseau d'eau potable et des personnes pour qui le montant de la facture d'eau potable et d'assainissement pour les besoins essentiels est élevé au regard de leurs ressources. Ils promeuvent une extension des réseaux dans les limites d'une gestion rationnelle et non-

¹ Ce texte est directement inspiré de la dernière définition du droit à l'eau adoptée par le Conseil des Droits de l'Homme (A/HRC/24/L.31, septembre 2013) mais en se fondant sur la version originale anglaise et la version espagnole : « the human right to safe drinking water and sanitation entitles everyone, without discrimination, to have access to sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable water for personal and domestic use and to have physical and affordable access to sanitation, in all spheres of life, that is safe, hygienic, secure, socially and culturally acceptable and that provides privacy and ensures dignity, »

discriminatoire et prennent les mesures adaptées pour maintenir la satisfaction des besoins prioritaires de la population en matière de consommation d'eau et d'assainissement lors des situations de crise. »

Article 2

Suivi de la mise en oeuvre du droit à l'eau

2.1 L'article L 213-1 du code de l'environnement sur le Comité National de l'Eau est complété par un 5° ainsi rédigé :

« 5° De remettre au Premier ministre un rapport triennal sur la mise en œuvre du droit à l'eau, notamment en ce qui concerne les populations qui ne disposent pas d'un accès permanent et continu à l'eau potable et de recevoir les réclamations liées à d'éventuelles inobservances du droit à l'eau. »

2.2 L'Art. L 2224-5 du code général des collectivités territoriales concernant le rapport du maire sur le prix et la qualité des services est complété par l'adjonction d'un alinéa ainsi rédigé :

« Le rapport contient une description des mesures prises par la municipalité et les services de l'eau et de l'assainissement pour la mise en oeuvre du droit à l'eau ».

2.3 L'art. L1413-1 du code général des collectivités territoriales concernant la consultation obligatoire de la Commission consultative des services publics locaux (CCSPL) est complété par l'adjonction d'un alinéa 5° ainsi rédigé :

« 5) Tout projet de décision qui affecte de manière significative l'exercice du droit à l'eau, avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant se prononce sur le projet»

Article 3

Equipements sanitaires pour les populations vulnérables

Après l'article L 1320-1 du code de la santé publique, il est inséré un article L 1320-2 ainsi rédigé :

« Art. L 1320-2. – Les communes ou leurs groupements ayant compétence prennent les dispositions pour satisfaire au plan communal ou intercommunal et avec le soutien éventuel d'autres collectivités et du département les besoins essentiels dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement des populations résidant sur leur territoire qui sont sans branchement à l'eau potable. A cet effet, elles prennent les mesures nécessaires compte tenu des besoins au niveau local en vue de l'alimentation en eau potable de ces populations et de la protection de l'hygiène.

En vue de mettre en œuvre le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, les communes installent et entretiennent des points d'eau potable répartis de façon équilibrée sur le territoire aggloméré de la commune et destinés à l'accès public, gratuit et non discriminatoire à l'eau potable.

Elles examinent périodiquement si les mesures prises en matière de toilettes et de douches publiques sont adéquates compte tenu des besoins des populations démunies afin d'assurer la salubrité publique et la dignité de tous.² Elles font appel, le cas échéant, à des équipements sanitaires existant dans des bâtiments et équipements communaux ou subventionnés par la commune et peuvent bénéficier de subventions pour la création de nouveaux équipements sanitaires pour répondre aux besoins des populations démunies. »

Article 4

Continuité dans l'alimentation en eau des personnes en hébergement collectif

Après l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un article L. 115-3-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 115-3-1. – Sauf cas d'urgence ou de nécessité du service, l'interruption de l'alimentation en eau potable de bâtiments destinés à l'hébergement collectif ou à la fourniture de soins de santé ne peut être mise en œuvre tant que ces bâtiments n'ont pas été totalement évacués. »

Article 5

Aide préventive pour l'eau. Mesures prises au niveau local

5.1 Aides préventive

Après l'article L 115-3-1 du même code, il est inséré un article L 115-3-2 ainsi rédigé :

« Art. L 115-3-2 – – L'aide à laquelle une personne ou famille ayant des difficultés particulières a droit au titre de l'alinéa premier de l'article L115-3 pour disposer de l'eau potable nécessaire à ses besoins essentiels peut prendre la forme d'une réduction tarifaire ou d'une allocation eau³.

² A Paris, chaque point d'eau coûte 400 €/an pour l'eau consommée. La maintenance d'un point d'eau coûte 150 €/an. Chaque toilette publique revient à 37 500 €/an (investissement et maintenance compris). Une toilette de chantier revient à 7.5 € par jour (location et maintenance comprises) .

³ L'allocation eau est notamment prévue par l'art. L1611-6 du Code de l'action social et des familles. La réduction tarifaire ciblée relève de la loi Brottes.

Aux fins de cet article, le volume d'eau potable nécessaire pour les besoins essentiels d'un ménage⁴ est fixée après consultation du Comité National de l'Eau par décret en Conseil d'Etat à un niveau qui ne peut être inférieur à 36 m³/an multiplié par le nombre d'unités de consommation (uc) du ménage tel qu'utilisé pour le calcul du RSA Socle.⁵

Sont considérées comme éprouvant des difficultés particulières au sens de cet article, les ménages dont les dépenses forfaitaires d'eau potable pour les besoins essentiels dépassent de façon significative la fraction de **3% de leurs ressources disponibles**.⁶ Cette situation risque d'affecter plus particulièrement les personnes ou familles dont les ressources sont inférieures au plafond de ressources pour bénéficier de la CMU-C ainsi que celles dont les dépenses forfaitaires d'eau sont particulièrement élevées du fait d'un tarif élevé de l'eau potable et de l'assainissement ou du type de tarification en vigueur⁷.

Par « dépenses forfaitaires d'eau », on entend les dépenses d'eau potable et d'assainissement collectif pour satisfaire les besoins essentiels en eau d'un ménage, toutes taxes, redevances et contributions comprises après déduction des aides préventives⁸ et des réductions tarifaires éventuellement reçues pour alléger spécifiquement ces dépenses, l'aide prévue à l'alinéa premier ci-dessus étant exclue.⁹

Par « ressources disponibles » des ménages, on entend les ressources des ménages telles que définies à l'article 5 du Décret N° 2005-212 du 2 mars 2005 relatif aux fonds

⁴ La consommation moyenne d'eau potable en France est de 60 m³ par an par habitant. La consommation d'eau à domicile des ménages est plus faible (environ 48 m³ par an et par habitant) mais seule une partie est utilisée pour des besoins essentiels. La consommation d'eau d'une personne seule est plus élevée que la moyenne et celle d'une personne appartenant au premier décile de revenus est plus faible que la moyenne.

⁵ Un volume minimal d'eau est inscrit dans la loi car il conditionne le niveau de dépenses (3%) inscrit dans la loi. Ce volume varie avec les habitudes des personnes et peut être compris entre 24 et 48 m³/an pour une personne seule. Le nombre d'unités de consommation est de 1 pour une personne seule, 1.5 pour deux personnes, 1.8 pour trois personnes, 2.1 pour 4 personnes, 2.5 pour 5 personnes, etc.) selon les échelles utilisées pour le RSA Socle. Seules les personnes composant le foyer sont prises en compte. Pour le cas d'un couple avec deux enfants, la consommation d'eau essentielle basée sur 36 m³ pour une personne seule serait de 75.6 m³/an, c.-à-d. un niveau très inférieur au niveau de référence de 120 m³ utilisé par l'INSEE.

⁶ Dans un communiqué de presse du 5 mars 2014, le Gouvernement considère que l'eau essentielle d'un ménage représente 75 m³ par an. Cette évaluation est compatible avec une consommation de 36 m³/an pour les besoins essentiels d'une personne seule. Dans le même communiqué, le Gouvernement considère que si le poste de dépense « eau et assainissement » dépasse 3% du revenu, il est « insoutenable ».

⁷ Si la tarification est progressive, les ménages de grande taille ont parfois des dépenses d'eau relativement élevées. Si le prix de l'eau est très élevé, certaines personnes dont les revenus dépassent le plafond pour la CMU-C peuvent être amenées à consacrer plus de 3% de leurs ressources à l'eau.

⁸ A titre d'exemple, la partie de l'allocation pour le logement couvrant les charges (forfait charges) pourrait être augmentée et la partie « eau » du forfait pourrait être identifiée.

⁹ Si le tarif de l'eau pour les besoins essentiels est très faible (part fixe réduite et prix faible pour la première tranche), les dépenses forfaitaires d'eau n'atteindront pas 3% des ressources pour un titulaire du RSA Socle.

départementaux de solidarité pour le logement. »¹⁰

5.2 Rôle des communes

Après l'article L 1320-2 du code de la santé publique, il est inséré un article L 1320-3 ainsi rédigé :

« Art. L 1320-3. – Les communes ou leurs groupements ayant compétence prennent les dispositions pour satisfaire au plan communal ou intercommunal et avec le soutien éventuel d'autres collectivités et du département les besoins essentiels dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement des populations résidant sur leur territoire dont les dépenses forfaitaires d'eau représentent une fraction significative de leur ressources disponibles. A cet effet, elles prennent conjointement avec les services de l'eau et de l'assainissement et en liaison avec les services sociaux des mesures de nature tarifaire et des mesures d'aide préventive pour l'eau. Ces mesures sont financées par péréquation interne et par des subventions.

5.3 Subventions des mesures d'aide préventive prises par les services d'eau et d'assainissement

Après le cinquième alinéa de l'article L 2224-2 du code général des collectivités territoriales (traitant des aides fournies par les communes aux services d'eau), est inséré un alinéa autorisant des aides préventives pour l'eau ainsi rédigé :

« 4° Lorsque la commune décide, au titre de l'aide sociale, d'attribuer une subvention permettant de réduire la répercussion sur l'ensemble des abonnés des mesures de solidarité pour l'eau et l'assainissement prises par les services de l'eau et de l'assainissement au titre de la solidarité . »¹¹

5.4 Subventions des mesures d'aide préventive prises par les services sociaux

5.4.1. Services d'eau et d'assainissement

Ajouter après l'article L2224-12-3-1 du code général des collectivités territoriales l'article suivant :

«L2224-12-3-2.

Les services publics d'eau et d'assainissement peuvent attribuer une subvention aux CCAS ou aux CIAS de leur ressort afin de contribuer au financement des aides

¹⁰ Ces ressources sont des revenus disponibles qui incluent notamment les allocations de chômage, le RSA et l'aide au logement (mais excluent les ressources mentionnées à l'art. 861-10 du Code de la sécurité sociale).

¹¹ Cette disposition est conforme à une disposition similaire incluse dans la loi Brottes. Elle permet de ne pas faire retomber la charge de la solidarité pour l'eau sur les seuls usagers de l'eau (péréquation interne) dans le cas général des collectivités qui ne se sont pas portées volontaires pour l'expérimentation.

préventives pour l'eau distribuées par ces organismes sociaux à des personnes ou familles démunies.

Une convention passée avec les gestionnaires de ces organismes 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. »¹²

5.4.2. Délégués

Ajouter après le troisième alinéa de l'article L1411-2 du code général des collectivités territoriales sur les conventions de délégation l'alinéa ainsi rédigé :

« Ne sont pas considérés comme étrangers à l'objet de la délégation les paiements prévus dans la convention de délégation destinés à subventionner les mesures prises par un FSL, un CIAS ou un CCAS en vue d'apporter une aide préventive pour l'eau à des personnes démunies desservies par le délégataire. »

Article 6

Transmission des données socio-économiques

L'article L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

Après le III bis, il est inséré un III ter ainsi rédigé :

« Les services des caisses d'allocations familiales contribuent au calcul des aides préventives pour l'eau avec les services compétents de l'État et des collectivités territoriales dans le cadre de leurs compétences et selon les modalités prévues à l'article 28 de la Loi N°2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes. Dans ce but, ils transmettent sur demande les fichiers de données nécessaires aux organismes chargés de la distribution des aides préventives ou du calcul des déductions tarifaires.

Ces organismes reçoivent des communes ou leurs groupements ayant compétence les montants des dépenses forfaitaires d'eau et les montants des aides préventives pour l'eau ou des déductions tarifaires éventuelles qui permettent de réduire ces dépenses dans le cas de titulaires du RSA Socle, en fonction de la taille des ménages.¹³ »

¹² Cet article sur les aides des communes aux services de l'eau est analogue à l'art. L2224-12-3-1 du CGCT (loi Cambon) sur les aides des communes au FSL.

¹³ Cette disposition est destinée à déterminer si les titulaires du RSA Socle doivent supporter significativement plus que 3% de leurs ressources disponibles pour payer les dépenses forfaitaires d'eau. Cette information est utile pour évaluer le degré de mise en œuvre des articles CSP L1320-3 et CASF L115-3-2 dans chaque municipalité.