

[Article de décryptage]

LA RECONNAISSANCE EN DROIT FRANÇAIS DES PERSONNES NON-RACCORDEES A L'EAU POTABLE

ANALYSE DES NOUVELLES NORMES EN MATIERE D'ACCES A L'EAU EN FRANCE



09/03/2023

Rédactrice : Elise Duloutre, juriste et chargée de plaidoyer chez Solidarités International, ONG membre de la Coalition Eau

RESUME

En matière d'accès à l'eau des publics non raccordés au réseau d'eau potable, le droit français a récemment évolué de manière très positive sous impulsion d'une directive européenne et incombe désormais de nouvelles responsabilités aux collectivités territoriales.

En janvier 2023, la directive européenne « Eau potable » 2020/2184, dont l'article 16 vient encadrer l'accès à l'eau potable des populations vulnérables et marginalisées, a été transposée en droit français

avec la publication d'une ordonnance (n° 2022-1611 du 22 décembre 2022 relative à l'accès et à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine) et d'un décret d'application (n° 2022-1721 du 29 décembre 2022 relatif à l'amélioration des conditions d'accès de tous à l'eau destinée à la consommation humaine)¹. Cette nouvelle ordonnance vise à « garantir l'accès de chacun à l'eau destinée à la consommation humaine, même en cas d'absence de raccordement au réseau public de distribution d'eau destinée à la consommation humaine, y compris des personnes en situation de vulnérabilité liée à des facteurs sociaux, économiques ou environnementaux ».

Alors qu'en France métropolitaine 330 000 personnes sans domicile et 100 000 vivent en habitats de fortune² et dépendent donc de points d'approvisionnement en eau extérieurs à leurs lieux de vie (fontaines publiques, bornes incendies, puisage dans les eaux de surface, etc.), ce nouveau texte est une véritable avancée pour les personnes n'ayant pas accès à l'eau potable, ou ayant un accès insuffisant, notamment celles et ceux en situation de sans-abrisme ou vivant dans des habitats précaires et informels (squats, bidonvilles, campements).

La Coalition Eau et Solidarités International proposent ici un article de décryptage complet pour présenter ces avancées majeures en matière d'accès à l'eau et analyser les nouvelles obligations incombant aux collectivités pour garantir l'accès à l'eau potable des populations non raccordées sur leur territoire.

Les associations prévoient également la **publication d'un guide à l'attention des collectivités**, afin de proposer des bonnes pratiques et des solutions concrètes de mise en œuvre de ces nouvelles normes d'accès à l'eau potable au travers notamment d'indicateurs et d'un accompagnement par les acteurs associatifs engagés sur l'accès à l'eau pour tous et toutes.

➔ Mots clés : droit humain à l'eau, précarité, eau potable, non raccordement

I INTRODUCTION

L'ordonnance n° 2022-1611 du 22 décembre 2022 relative à l'accès et à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine et son décret d'application n° 2022-1721 du 29 décembre 2022 relatif à l'amélioration des conditions d'accès de tous à l'eau destinée à la consommation humaine³ sont venus transposer en droit français l'article 16 de la directive européenne « eau potable » 2020/2184, qui demande aux Etats de garantir l'accès à l'eau potable des populations vulnérables et marginalisées.

Alors qu'aujourd'hui encore, en France métropolitaine, 330 000 personnes sont sans domicile et 100 000 personnes vivent en habitats de fortune, et que les conditions d'accès à l'eau dans les Départements et Régions d'Outre-Mer restent préoccupantes, ces nouveaux textes viennent répondre aux enjeux d'accès à l'eau pour les personnes et groupes de personnes vivant sans accès à l'eau potable, ou avec un accès insuffisant, notamment celles et ceux en situation de sans-abrisme, de grande précarité ou vivant dans des habitats informels (squats, bidonvilles, campements).

¹ Art. L. 1321-1 B. de l'ordonnance : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046780481>

² 28ème rapport de la FAP

³ Art. L. 1321-1 B. de l'ordonnance : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046780481>

II UNE RECONNAISSANCE DE LA PRECARITE EN EAU

1. AU NIVEAU INTERNATIONAL ET EUROPEEN

Les droits à l'eau et à l'assainissement ont été consacrés par une résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies adoptée le 28 juillet 2010 et confirmée plusieurs fois depuis⁴. Le droit humain à l'eau se définit par la fourniture à tout être humain d'une eau salubre et exempte de risques pour la santé, accessible à toute personne - c'est à dire d'un point de vue physique, économique, sans discrimination y compris pour les plus pauvres, vulnérables et marginalisés, avec la disposition des informations pour le faire. Les Nations Unies précisent dans cette résolution le contenu normatif du droit à l'eau, qui comprend la fourniture suffisante et constante d'un volume d'eau quotidien permettant de répondre aux besoins de chaque personne.

Les droits à l'eau et à l'assainissement sont définis par le Rapporteur Spécial sur les droits à l'eau et à l'assainissement, dans son rapport « Les différents types et niveaux de services et les droits humains à l'eau et à l'assainissement »⁵, au travers de 5 critères :

- La disponibilité de la ressource en eau
- L'accessibilité physique de l'eau
- L'accessibilité économique de l'eau
- La qualité de l'eau et la sûreté de l'accès
- L'acceptabilité, la dignité et l'intimité de l'accès à l'eau

Au niveau européen, la **directive 98/83/CE de 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (dite directive « eau potable »)** a été révisée suite à une évaluation dans le cadre du programme REFIT (« drinking water REFIT ») et accompagnée de recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ainsi que d'une analyse d'impact.

La refonte de la directive « eau potable » a consacré 5 objectifs concourant à améliorer la sécurité sanitaire de l'eau et la confiance du consommateur :

- La définition de nouvelles normes de qualité de l'eau destinée à la consommation humaine (annexe I de la directive révisée)
- La mise en place d'une approche basée sur les risques (ou plan de gestion de la sécurité sanitaire des eaux - PGSSE) (articles 7 à 10 de la directive révisée)
- Le renforcement des exigences en matière de matériaux au contact de l'eau (article 11 et annexe V de la directive révisée)
- L'amélioration de l'accès à l'eau pour tous (article 16 de la directive révisée)
- La mise à disposition d'une information plus transparente sur la qualité de l'eau (article 17 et annexe IV de la directive révisée)

La **directive « eau potable »⁶ 2020/2184 révisée se penche ainsi sur la question de l'accès à l'eau pour toutes et tous**, en réponse à la première initiative citoyenne européenne « L'eau, un droit humain » (« Right2Water »⁷), lancée en 2010 sous l'impulsion du European Public Service Union⁸. Cette initiative,

⁴ AG des Nations Unies, 64ème session le 28 juillet 2010, Résolution AG/64/L.63/Rev.1 : <https://www.un.org/fr/ga/64/resolutions.shtml>

⁵ Rapport A/70/203, par Leo Heller, précédent Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à l'eau et à l'assainissement, 2015

⁶ Directive UE 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine : EUR-Lex - 32020L2184 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

⁷ Water and sanitation are a human right! - Right to Water (right2water.eu)

⁸ Drinking water directive sees progress : the fight for Human Right to water and sanitation continues : <https://www.epsu.org/article/drinking-water-directive-sees-progress-fight-human-right-water-and-sanitation-continues>

qui appelait à ce que l'eau soit reconnue comme un droit humain, a été la première à avoir recueilli le nombre de signatures requis, soit près de 2 millions de soutiens.

C'est au travers de l'article 16 que l'enjeu d'accès à l'eau est pris en compte : celui-ci dispose que « *Les Etats prennent les mesures nécessaires pour améliorer ou préserver l'accès de **tous** aux eaux destinées à la consommation humaine, **en particulier des groupes vulnérables et marginalisés tels qu'ils sont définis par les Etats membres*** ». Cette disposition fixe aux Etats membres des objectifs afin d'améliorer l'accès à l'eau de toute personne, notamment via l'identification des besoins sur leur territoire et des solutions à leur disposition, tout en favorisant la disponibilité de points d'eau potable dans les lieux publics. Il convient néanmoins de souligner que cet article consiste en une reconnaissance très peu ambitieuse du droit à l'eau, au regard des propositions effectuées par l'initiative Right2Water et les revendications citoyennes initiales.

Comme toutes les directives européennes, la directive révisée « eau potable » crée pour l'ensemble des Etats Membres de l'Union Européenne une obligation de résultat, tout en laissant le libre choix aux gouvernements des moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs.

2. AU NIVEAU FRANÇAIS

Le processus de transposition de l'article 16 de la directive « eau potable » en droit français a donné lieu à l'adoption d'**une ordonnance**⁹ et d'**un décret d'application**¹⁰, émanant d'un processus d'élaboration interministérielle de plusieurs mois au cours duquel des organisations de la société civile et représentantes de collectivités territoriales ont pu être consultées¹¹. Les textes publiés viennent modifier plusieurs codes, notamment le code de la santé publique (CSP), le code général des collectivités territoriales (CGCT) et le code de l'environnement.

On assiste ainsi une avancée notable en droit français avec :

- **Une reconnaissance de l'existence de personnes non-raccordées à l'eau**
- **Des solutions concrètes en réponse au manque d'accès à l'eau potable**

Les mesures introduites par l'ordonnance n°2022-1611 du 22 décembre 2022¹² visent notamment à « *permettre de **garantir l'accès de chacun à l'eau destinée à la consommation humaine, même en cas d'absence de raccordement au réseau public de distribution d'eau destinée à la consommation humaine, y compris des personnes en situation de vulnérabilité liée à des facteurs sociaux, économiques ou environnementaux*** »¹³. Ce texte prend donc en compte les « *personnes et groupes de personnes n'[ayant] pas accès [à l'eau potable], ou y ayant un accès insuffisant* »¹⁴, notamment celles et ceux en situation de sans-abrisme ou vivant dans des habitats précaires.

En effet, on compte aujourd'hui en France métropolitaine 330 000 personnes sans domicile et 100 000 vivant en habitats de fortune¹⁵, qui par définition dépendent de points d'approvisionnement en eau

⁹ Ordonnance n° 2022-1611 du 22 décembre 2022 relative à l'accès et à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine - Légifrance ([legifrance.gouv.fr](https://www.legifrance.gouv.fr))

¹⁰ Décret n° 2022-1721 du 29 décembre 2022 relatif à l'amélioration des conditions d'accès de tous à l'eau destinée à la consommation humaine - Légifrance ([legifrance.gouv.fr](https://www.legifrance.gouv.fr))

¹¹ Dont la Coalition Eau, la Croix-Rouge Française et Solidarités International

¹² Ordonnance n° 2022-1611 du 22 décembre 2022 relative à l'accès et à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine - Légifrance ([legifrance.gouv.fr](https://www.legifrance.gouv.fr))

¹³ Ordonnance n°2022-1611 du 22 décembre 2022, article 1 modifiant le CSP (nouvel article L.1321-1 B al. 2)

¹⁴ Ordonnance n°2022-1611 du 22 décembre 2022, article 2 modifiant le CGCT (nouvel article L.2224-7-2 du CGCT)

¹⁵ 28ème rapport de la FAP : <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/actualites/28e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2023>

extérieurs à leurs lieux de vie (fontaines publiques, bornes incendies, puisage dans les eaux de surface, etc.).

Le décret n°2022-1721 du 29 décembre 2022 précise que ces mesures sont applicables à toutes et tous, peu importe la nature du domicile : aucune personne ne saurait donc être exclue de ces mesures ni sur le fondement de la légalité de son occupation d'un lieu, ni au regard de sa situation administrative¹⁶. Dans un contexte où la majorité des personnes vivant en habitats précaires (squats, bidonvilles...) est considérée comme des « occupants sans droit ni titre », cette précision règlementaire constitue une **réelle garantie pour l'accès à l'eau de toutes et tous, et vient rappeler le caractère inconditionnel de l'accès à l'eau.**

III DES AVANCEES IMPORTANTES PERMISES PAR LES TEXTES

1. LA DEFINITION D'UNE AUTORITE COMPETENTE

En réponse au flou juridique qui existait jusqu'alors sur l'autorité compétente en matière d'accès à l'eau potable des personnes non raccordées au réseau public, l'ordonnance vient inscrire dans le Code de la santé publique¹⁷ et le Code général des collectivités territoriales¹⁸ une extension de la compétence « eau » (détenue à titre obligatoire depuis la loi NOTRe de 2015¹⁹) des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Ainsi, alors que les réponses apportées jusqu'ici étaient très hétérogènes selon les territoires, les communes ou leurs EPCI deviennent responsables et compétentes pour garantir l'accès à l'eau potable des personnes en situation de précarité et non raccordement au réseau public de distribution d'eau.

2. UNE QUANTITE MINIMALE D'EAU PAR JOUR PRECISEE

L'ordonnance et le décret relatifs à l'accès et à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine viennent préciser la notion d'accès à l'eau.

L'ordonnance définit ainsi les **usages de base** (boisson, préparation et cuisson des aliments, hygiène corporelle, hygiène générale et propreté du domicile ou du lieu de vie)²⁰ tandis que le décret inscrit une **quantité minimale d'eau** nécessaire à la consommation humaine pour ces usages en fixant une fourchette comprise **entre 50 et 100 litres d'eau par personne et par jour**²¹. En outre, les textes reconnaissent des critères de **qualité de l'accès**, en précisant que les mesures visant à améliorer l'accès à l'eau destinée à la consommation humaine « *ne peuvent avoir pour effet d'engendrer des risques pour la santé et la sécurité de la population* »²².

Néanmoins, sans indicateurs permettant de qualifier l'accès à l'eau en termes de distance, de nombre d'infrastructures, de niveau de prix, il s'avère difficile d'assurer un suivi des situations d'accès à l'eau potable des personnes précaires.

L'enjeu de la distance maximale à parcourir pour accéder à un point d'eau reste un point important qui devra être pris en compte dans les diagnostics territoriaux. La distance entre le point d'eau (qu'il s'agisse d'un raccordement au réseau ou d'une infrastructure de type borne fontaine, robinet ou citerne)

¹⁶ Décret n°2022-1721 du 29 décembre 2022, article 2 modifiant le CGCT (nouvel article R. 2224-5-4 du CGCT)

¹⁷ Nouvel article L.1321-1 B du CSP

¹⁸ Nouvel article L.2224-7-2 du CGCT

¹⁹ LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (1)

²⁰ Ordonnance n°2022-1611 du 22 décembre 2022, article 1 modifiant le CSP (nouvel article L.1321-1-A du CSP)

²¹ Décret n°2022-1721 du 29 décembre 2022, article 1 modifiant le CSP (nouvel article R.1321-1 A du CSP)

²² Décret n°2022-1721 du 29 décembre 2022, article 2 modifiant le CGCT (nouvel article R.2224-5-5 al.1)

le plus proche et le lieu de vie doit prendre en compte les conditions de vie de la personne, notamment son état de vulnérabilité afin de garantir un accès suffisant à l'eau potable au regard du volume d'eau nécessaire à la consommation humaine. La **localisation des points d'eau** à proximité du domicile doit ainsi garantir une accessibilité pour toute personne, à l'instar de la réglementation permettant l'accessibilité de la voirie et des espaces publics aux personnes à mobilité réduite. Dans ce contexte, **une distance de 200 mètres semble selon les associations être un maximum pour répondre à ces contraintes**, mais n'est pas à ce jour mentionnée dans les textes.

En l'absence d'indicateurs caractérisant la notion d'accès suffisant et adapté à l'eau potable, il sera utile que les acteurs gouvernementaux, en partenariat avec les acteurs associatifs et les organisations de la société civile, définissent un référentiel commun permettant de qualifier la notion « d'accès à l'eau suffisant » pour les personnes sans accès ou ayant un accès limité à l'eau.

3. UN DIAGNOSTIC POUR L'ÉVALUATION DES BESOINS

Dans le but de répondre aux objectifs d'amélioration de l'accès à l'eau pour tous, l'ordonnance prévoit une phase d'évaluation des besoins basée sur l'identification des personnes « *n'ayant pas accès, ou ayant un accès insuffisant, à l'eau potable ainsi que les raisons expliquant cette situation* »²³. Le Code général des collectivités territoriales dispose désormais que les communes ou leurs EPCI (cf. supra) seront chargés d'effectuer un recensement de ce public via un **diagnostic territorial**, dont les modalités de réalisation sont prévues par le même code.

Ce document constituera une feuille de route à suivre par les collectivités, en établissant à la fois un état des lieux des mesures d'accès à l'eau déjà existantes et en formulant des recommandations de solutions et des mesures d'accompagnement des acteurs pour améliorer les conditions d'accès à l'eau²⁴.

Le diagnostic permettra également de localiser les fontaines et autres équipements publics de distribution d'eau, qui ne faisaient jusqu'alors pas l'objet d'un recensement systématique. Cet élément constitue une avancée notoire pour l'accès à l'eau de toutes et tous : bien que des villes telles que Paris²⁵, Bordeaux²⁶, Toulouse²⁷, Montpellier²⁸ ou encore Marseille²⁹ mettent à disposition du public des cartographies des fontaines publiques sur leurs communes, ces informations de localisation sont loin d'être effectives et disponibles sur l'ensemble du territoire français.

4. LES SOLUTIONS TECHNIQUES PROPOSÉES

Sur la base de leur diagnostic, les collectivités compétentes devront procéder à la mise en place de mesures concrètes pour améliorer l'accès à l'eau des personnes dont l'accès est inexistant ou insuffisant.

Le décret d'application vient inscrire dans le Code général des collectivités territoriales des exemples de solutions à adopter en fonction des situations. La première mesure citée consiste en « *un raccordement de la zone sans accès à l'eau à un réseau d'eau destiné à la consommation humaine* »³⁰. Le raccordement

²³ Ordonnance article 2 modifiant le CGCT (nouvel article L.2224-7-2 du CGCT)

²⁴ Décret, article 2 modifiant le CGCT (nouvel article R.2224-5-4 du CGCT)

²⁵ Observatoire des droits à l'eau et à l'assainissement Paris, 2021 : <http://www.coalition-eau.org/wp-content/uploads/observatoire-dhea-paris.pdf>

²⁶ Observatoire des droits à l'eau et à l'assainissement Bordeaux, 2021 : <http://www.coalition-eau.org/wp-content/uploads/observatoire-dhea-bordeaux-1.pdf>

²⁷ Observatoire des droits à l'eau et à l'assainissement Toulouse, 2022 : <http://www.coalition-eau.org/wp-content/uploads/analyse-toulouse-observatoire-droit-a-leau-juin-2022-1.pdf>

²⁸ Observatoire des droits à l'eau et à l'assainissement Toulouse, 2021 : <http://www.coalition-eau.org/wp-content/uploads/analyse-montpellier-observatoire-droit-a-leau-1.pdf>

²⁹ Observatoire des droits à l'eau et à l'assainissement Marseille, 2021 : <http://www.coalition-eau.org/wp-content/uploads/observatoire-dhea-marseille.pdf>

³⁰ Décret article 2 modifiant le CGCT (nouvel article R.2224-5-5 1°)

des lieux de vie au réseau d'eau potable doit en effet être systématiquement privilégié, car il constitue la seule solution permettant un accès continu à l'eau, permettant de couvrir l'ensemble des besoins vitaux (boisson, cuisine, hygiène corporelle et hygiène domestique). Cette disposition constitue une réelle avancée en inscrivant en droit une solution réclamée et prônée depuis plusieurs années par des associations intervenant sur les sites d'habitats précaires. En outre, elle vient confirmer que l'absence de raccordement de ces lieux par les autorités compétentes ne résulte pas de contraintes techniques, mais le plus souvent de positionnements politiques à l'encontre de publics « non désirés » sur les territoires.

L'article mentionne également d'autres solutions, à savoir l'installation de « fontaines publiques d'eau potable, [de] rampes d'eau ou encore [de] bornes fontaines »³¹. Sur cet enjeu des installations publiques d'eau, il sera utile de faire émerger des préconisations aux collectivités en termes de maillage cohérent des infrastructures de fontaines publiques d'eau sur l'espace public. La multiplication des points d'accès à l'eau, gratuits et accessibles à tous de manière continue, est un enjeu de développement durable dont l'importance a pu être mise en évidence au regard des récents épisodes de fortes chaleurs. Ainsi, l'ensemble de la population vivant sur un territoire urbain a besoin de pouvoir s'approvisionner en eau, que ce soit pour un usage de boisson ou des enjeux d'hygiène tels que le lavage des mains.

Au regard des quantités d'infrastructures atteignables pour un accès à tous sur l'espace public, il conviendrait de **fixer un seuil d'habitants recensés à 2000 à partir duquel l'installation d'une fontaine publique est obligatoire, puis d'instaurer l'installation d'un équipement supplémentaire par tranche de 2500 habitants recensés dans chaque commune ou arrondissement.**

5. UNE MISE EN ŒUVRE PROGRESSIVE

- Les diagnostics territoriaux

L'article 9 de l'ordonnance fixe le calendrier des diagnostics territoriaux, qui doivent être réalisés par les communes ou leurs EPCI **au plus tard le 1^{er} janvier 2025**, soit dans deux ans. Les communautés de communes qui deviennent compétentes en matière d'eau au 1^{er} janvier 2026³², auront un an pour réaliser ces diagnostics **avant le 1^{er} janvier 2027**.

Les communes ou leurs EPCI doivent procéder - dès la première année après la réalisation du diagnostic - à la communication annuelle de l'état d'avancement de l'accès à l'eau via le Système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA³³), qui alimente notamment l'Observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement. Cette base de données compile jusqu'à présent des indicateurs de suivi portant principalement sur les enjeux biologiques, de qualité et du prix de l'eau, ainsi que sur les problématiques de rendements et de gestion de la ressource en eau. Aucun indicateur ne permettait jusqu'ici de suivre les enjeux de non accès à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène des populations non-raccordées.

Cette nouvelle disposition permettra ainsi de compléter de manière plus exhaustive des indicateurs d'accès continu à l'eau et de pauvreté et précarité en eau sur la plateforme SISPEA.

- Calendrier de la mise en œuvre des mesures

³¹ Ibid, 2°

³² En vertu de la Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative au transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes est venue aménager les modalités du transfert des compétences aux communautés de communes, sans remettre en cause le caractère obligatoire de celui-ci au plus tard au 1er janvier 2026

³³ Portail de l'observatoire des données dur les services publics d'eau et d'assainissement : <https://www.services.eaufrance.fr/sispea/authentication/show-login.action?jsessionid=6E62BFA7A9B494EC6A86DD0F23481910?urlGoingTo=>

L'ordonnance prévoit la mise en œuvre de mesures concrètes « *au plus tard trois ans après la réalisation du diagnostic territorial* »³⁴. Couplée aux délais prévus pour la réalisation du diagnostic, cette disposition laisse ainsi aux collectivités disposant de la compétence « eau » jusqu'au 1^{er} janvier 2029 pour mettre en œuvre des mesures sur leur territoire. Sachant que l'accès à l'eau est vital au quotidien pour toutes personnes, ce délai de presque six ans pour l'opérationnalisation ne permet pas de répondre aux enjeux d'un droit humain à l'eau qui nécessite une réponse immédiate.

C'est pourquoi les ONG encouragent à ce que l'identification des mesures d'amélioration de l'accès à l'eau³⁵ ; l'information aux personnes³⁶ et la mise en place et l'entretien de fontaines d'eau potable³⁷ soient réalisées dès la première année d'application des textes afin d'engager une réponse rapide et urgente auprès des populations dans le besoin.

- **Mise à jour du diagnostic**

L'ordonnance prévoit une mise à jour du diagnostic territorial « *au moins tous les six ans* »³⁸.

Or, une mise à jour sexennale du diagnostic rend difficile l'objectivation par les collectivités des besoins réels en eau des personnes non-raccordées, compte tenu de l'évolution rapide des situations rencontrées par ces publics (2 078 expulsions de lieux de vie informels recensées en France métropolitaine³⁹ entre le 1^{er} novembre 2021 et le 31 octobre 2022).

Pour répondre à cet enjeu de suivi des situations et d'évaluation des besoins sur le terrain, il pourrait être proposé de raccourcir progressivement ces délais à une mise à jour annuelle.

IV UNE AMBITION A CONCRETISER

1. LA DECLINAISON DANS LES TERRITOIRES ULTRA-MARINS

Les dispositions prévues au sein du décret et de l'ordonnance sont, sauf mention contraire, applicables dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution. Or, les départements et régions d'outre-mer (DROMs) sont aujourd'hui des territoires qui font face à des problématiques spécifiques en matière d'accès à l'eau potable : pression sur la ressource, infrastructures défectueuses, taux de non-raccordement au réseau, coût et qualité de l'eau, etc.

L'ordonnance précise que les mesures mises en œuvre par les collectivités tiendront compte des « *particularités de la situation locale* »⁴⁰. Dès lors, malgré l'applicabilité des mesures sur l'ensemble du territoire français, cette mention vient augmenter le risque d'inégalités de traitement entre les territoires, que subissent déjà les Départements et Régions d'Outre-Mer dans de nombreux domaines. Ainsi, la possibilité des ruptures d'accès est maintenue, notamment au travers des « *cas d'interruptions programmées du service de distribution d'eau* »⁴¹. Cette situation constitue un réel enjeu pour les territoires d'outre-mer qui connaissent une grande discontinuité de leur accès à l'eau.

C'est le cas notamment de la Guadeloupe, de la Martinique et de Mayotte où les autorités ont mis en place des tours d'eau (coupures d'eau organisées et alternées entre différentes zones), afin d'éviter une

³⁴ Ordonnance, article 2 modifiant le CGCT (nouvel article L.2224-7-3 2° du CGCT)

³⁵ Nouvel article L.2224-7-3 1° du CGCT

³⁶ Nouvel article L.2224-7-2 3° du CGCT

³⁷ Nouvel article L.2224-7-3 4° du CGCT

³⁸ Ordonnance, article 2 modifiant le CGCT (nouvel article L.2224-7-2 al. 2 du CGCT)

³⁹ Rapport annuel de l'Observatoire des expulsions collectives de lieux de vie informels : 8b0prvyMGrER5LrVPID2K9Dx16aNWgYCxYM0yFeU.pdf (observatoiredesexpulsions.org)

⁴⁰ Ordonnance, art.1 qui insère l'article L.3121-1 B dans le Code de la santé publique

⁴¹ Ordonnance article 1 modifiant le CSP (nouvel article L.1321-1 B alinéa 3)

interruption généralisée du service sur l'ensemble du territoire. Les populations de ces départements subissent ainsi des coupures d'eau fréquentes, qui impactent à la fois l'accès à l'eau à leur domicile mais aussi les établissements et les services publics (écoles, hôpitaux, services de sécurité incendie...).

A Mayotte, les coupures d'eau sont généralisées du fait de la production insuffisante d'eau potable et d'une pression sur la ressource : chaque ménage subit en moyenne deux coupures d'eau par semaine en fin de période sèche. En Guadeloupe, 400 000 personnes sont touchées par les tours d'eau. En juillet 2021, cinq Rapporteurs spéciaux aux droits humains ont interpellé l'Etat français dans une Communication sur les coupures en eau potable en Guadeloupe et leurs impacts négatifs sur plusieurs droits humains⁴², laissée sans réponse par la France. Depuis le début de la crise sanitaire, la situation s'est empirée et on constate une hausse de la fréquence des coupures, planifiées ou sans préavis.

Par ailleurs, on trouve parmi les solutions d'amélioration de l'accès à l'eau mentionnées dans le décret les « bornes fontaines »⁴³ dont la dénomination désigne sûrement les bornes fontaines monétiques que l'on retrouve à Mayotte et en Guyane, et qui présentent pourtant de nombreuses limites :

- Elles sont très coûteuses pour les personnes non-raccordées,
- Elles ne permettent pas de garantir une réelle couverture géographique pour toutes les populations dans le besoin,
- Elles sont souvent positionnées à une distance importante des quartiers d'habitations précaires les moins raccordés à l'eau,
- Il existe des problématiques de recharge des cartes prépayées ainsi que des difficultés de maintenance et d'entretien, etc.

2. LE ROLE DES ACTEURS DE L'ACTION SOCIALE ET DE LA SOCIETE CIVILE A PRECISER

En matière d'expertise et d'accompagnement des publics non-raccordés, le rôle des acteurs présents sur le terrain sera primordial, car ils disposent d'une connaissance et d'une expertise qui doivent être valorisées dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'entière du processus prévu par les nouveaux textes. En effet, les acteurs de l'action sociale et les associations intervenant dans les squats, les bidonvilles et autres lieux de vie précaires constituent aujourd'hui des relais essentiels des autorités pour la remontée de données de terrain, par exemple via la plateforme Résorption-bidonvilles développée par la Délégation Interministérielle à l'Hébergement et au Logement (DIHAL) et utilisée au niveau local par de nombreux acteurs de la politique de résorption.

Si le décret d'application souligne le recours à « l'expertise des acteurs locaux »⁴⁴ pour le recensement des personnes ne disposant pas d'un accès suffisant à l'eau, il sera important que les collectivités nouvellement compétentes puissent recourir de manière systématique aux associations locales pour l'établissement de leur diagnostic territorial⁴⁵.

En ce qui concerne la mise à jour du diagnostic, l'article 2 de l'ordonnance prévoit que celui-ci doit tenir compte « des signalements de situations relatives à un accès inexistant ou insuffisant à l'eau potable »⁴⁶, sans préciser clairement quels acteurs seront réellement pris en compte dans leurs signalements.

⁴² Coalition Eau, « Atteinte au droit à l'eau en Guadeloupe : 5 Rapporteurs Spéciaux des Nations unies aux droits humains interpellent la France », 2021

<https://www.coalition-eau.org/actualite/5-rapporteurs-speciaux-des-nations-unies-aux-droits-humains-interpellent-la-france-et-demandent-des-reponses/>

⁴³ Décret, article 2 modifiant le CGCT (nouvel article R. 2224-5-5 2°)

⁴⁴ Nouvel article R.2224-5-4 1° du CGCT

⁴⁵ Nouvel article R.2224-5-4 al. 2 CGCT

⁴⁶ Ordonnance article 2 modifiant le CGCT (nouvel article L.2224-7-2 al. 2)

Les modalités de partenariat avec les associations en vue de la réalisation des diagnostics territoriaux seront à affiner et à préciser afin d'établir un état de situations le plus exhaustif possible au sein des territoires et d'identifier les mesures opérationnelles les plus ambitieuses possibles.

Un guide d'accompagnement à l'attention des collectivités pour un accès à l'eau pour toutes et tous

Les associations prévoient la **publication d'un guide à l'attention des collectivités**, afin de proposer des bonnes pratiques et des solutions concrètes de mise en œuvre de ces nouvelles normes d'accès à l'eau potable au travers notamment d'indicateurs et d'un accompagnement par les acteurs associatifs engagés sur l'accès à l'eau pour tous.

3. UN ENJEU D'INFORMATION AU PUBLIC

L'un des points clés de l'article 16 de la directive est l'information du public⁴⁷.

Les avancées importantes permises par l'ordonnance et le décret dépendront ainsi de la manière dont elles seront communiquées et relayées auprès du public.

Il existe pour les personnes non-raccordées elles-mêmes, souvent en situation de grande précarité, un réel enjeu d'accès à l'information. Aussi l'un des objectifs du diagnostic territorial consistera pour les collectivités à informer les personnes disposant d'un accès insuffisant à l'eau de leurs possibilités de raccordement au réseau de distribution ou d'accès alternatifs⁴⁸.

Il conviendra d'être vigilants à ce que les informations et les mesures prises soient diffusées aux personnes concernées dans une langue parlée et comprise par ces dernières et soient rendues accessibles et compréhensibles pour toutes et tous.

Une vidéo d'informations à paraître

A ce titre, une vidéo à l'attention des primo concernés, traduite en plusieurs langues, est en cours de réalisation par Solidarités International et sera diffusée auprès des personnes vivant en habitats précaires et afin de les informer des nouvelles normes en vigueur en matière d'accès à l'eau.

L'objectif est de les encourager à faire part de leurs problématiques d'accès à l'eau aux professionnels de l'action sociale des collectivités compétentes, (Mairie, CCAS, associations,...) afin que celles-ci puissent mieux identifier les situations de précarité en eau dans les territoires.

4. UNE APPLICATION DE CES DISPOSITIONS A RENFORCER

Bien que constituant des avancées notables en matière d'accès à l'eau de toutes et tous, ces textes ne viennent pas consacrer les droits humains à l'eau et à l'assainissement tels que reconnus par l'Assemblée Générale des Nations Unies⁴⁹.

⁴⁷ Directive, article 16, 1. b), article 2. a) et b)

⁴⁸ Ordonnance article 2 (nouvel article L.2224-7-3, 3° du CGCT)

⁴⁹ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/36/PDF/N0947936.pdf?OpenElement>

Les voies de recours devront être précisées en cas de non mise en œuvre par les collectivités des dispositions prévues par l'ordonnance (notamment les articles L.3121-1-A et L.1312-1-B du Code de la Santé Publique⁵⁰)

Enfin, au regard de l'obligation de résultat liant chaque Etat membre quant à la transposition des directives, les textes produits doivent être contraignants. Dès lors, il conviendra de préciser via les recours juridiques l'opposabilité de ces mesures.

V POUR ALLER PLUS LOIN

- « Parution des textes de transposition de la directive européenne sur l'accès à l'eau potable », DIHAL Résorption bidonvilles le blog, 2023 : <https://www.blog-resorption-bidonvilles.fr/post/parution-des-textes-de-transposition-de-la-directive-europ%C3%A9enne-sur-l-acc%C3%A8s-%C3%A0-l-eau-potable>
- « Les textes d'application de la directive « Eau » sont publiés », JABRE Léna dans *La gazette des communes*, 2023, <https://www.lagazettedescommunes.com/843732/les-textes-dapplication-de-la-directive-eau-sont-publies/>
- « Transposition de la directive Eau potable : les nouvelles obligations pour garantir l'accès à l'eau pour tous », LAPERCHE Dorothée dans *Actu Environnement*, 2023 : <https://www.actu-environnement.com/ae/news/directive-eau-potable-revisee-acces-eau-potable-diagnostic-territorial-compensation-financiere-40927.php4>
- « Après les deux décrets c'est au tour des arrêtés de transposition de la directive eau potable d'être publiés », LANDOT Yann dans *Landot & Associés, le blog*, 2023 : <https://blog.landot-avocats.net/2023/01/02/apres-les-decrets-cest-au-tour-des-arretes-de-transposition-de-la-directive-eau-potable-detre-publies/>
- « Début de la transposition de la directive eau potable : toujours plus d'obligations en perspective pour les services publics », LANDOT Yann dans *Landot & Associés, le blog*, 2023 : <https://blog.landot-avocats.net/2022/12/28/debut-de-la-transposition-de-la-directive-eau-potable-toujours-plus-dobligations-en-perspective-pour-les-services-publics/>
- « Les deux décrets d'application de l'ordonnance de transposition de la directive eau potable ont été raccordés », LANDOT Yann dans *Landot & Associés, le blog*, 2023 : <https://blog.landot-avocats.net/2022/12/30/les-deux-decrets-dapplication-de-lordonnance-de-transposition-de-la-directive-eau-potable-ont-ete-raccordes/>
- « L'accès à l'eau pour tous, défi des collectivités », LUNEAU Sylvie dans *La gazette des communes*, 2023 : <https://www.lagazettedescommunes.com/846575/lacces-a-leau-pour-tous-defi-des-collectivites/>

⁵⁰ Ordonnance article 1

-
- « La directive « Eau potable » est transposée », MENGUY Brigitte dans *La Gazette des communes*, 2022 : <https://www.lagazettedescommunes.com/843191/la-directive-eau-potable-est-transposee/>
 - « L'accès à l'eau potable, un nouveau droit pour les personnes démunies », SMETS Henri dans *L'eau, l'industrie, les nuisances*, 2022 : <https://www.revue-ein.com/actualite/l-acces-a-l-eau-potable-un-nouveau-droit-pour-les-personnes-demunies>

La Coalition Eau regroupe les principales ONG françaises engagées pour les droits humains à l'eau et à l'assainissement et pour l'eau bien commun.

Sont membres de la Coalition Eau : ACAD · Action contre la Faim · BlueEnergy · CRID · 4D · Dynam'eau · EAST · Eau et Vie · Eau Sans Frontières International · Experts Solidaires · GRDR · GRET · Guinée 44 · Hamap Humanitaire · Human Dignity · Hydraulique Sans Frontières · Initiative Développement · Kynarou · Ligue des Droits de l'Homme · Morija · Première Urgence Internationale · Secours Catholique – Caritas France · Secours Islamique France · SEVES · Solidarité Eau Europe · Solidarités International · Vision du Monde · WECF · Wikiwater