

[Contribution écrite]

AUDITION DE LA COALITION EAU

PROPOSITION PARLEMENTAIRE DE RESOLUTION EUROPEENNE SUR LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT FONDAMENTAL A L'EAU ET A L'ASSAINISSEMENT DE QUALITE AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE

13/10/2025

Auteur : Coalition Eau

Audition de la Coalition Eau le lundi 13 octobre 2025 de 16h à 17h.

Participant·es à l'audition :

- *Manon Gallego, directrice de la mission France de Solidarités International*
- *Edith Guiochon, chargée de plaidoyer de la Coalition Eau*

I PRESENTATION DE LA COALITION EAU

Fondée en 2007, la Coalition Eau est un collectif de 30 ONG françaises engagées pour les droits humains à l'eau potable et à l'assainissement (DHEA) et pour la préservation et la gestion durable de l'eau, bien commun.

Elle 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 · Better With Water · Bleu Versant · BlueEnergy · 4D · Dédale · Dynam'eau · EAST · Eau Sans Frontières International · Experts Solidaires · GRDR · GRET · Guinée 44 · Hamap Humanitaire · Human Dignity · Hydraulique Sans Frontières · Initiative Développement · Kynarou · Le Partenariat · Morija · Première Urgence Internationale · Secours Catholique – Caritas France · Secours Islamique France · SEVES · Sillages · Solidarité Eau Europe · Solidarités International · WECF · Wikiwater

La Coalition Eau coordonne un groupe de travail sur les droits humains à l'eau et à l'assainissement (DHEA) en France depuis 2012 qui réunit une vingtaine d'ONG avec pour objectifs:

- la reconnaissance des droits humains à l'eau et à l'assainissement en droit français ;
- l'accès abordable aux services d'eau et d'assainissement ;
- l'accès à des infrastructures d'eau et d'assainissement pour les populations non raccordées ;

- la redevabilité par les pouvoirs publics ;
- l'amélioration de l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les Outre-Mer.

Contact : edith.guiochon@coalition-eau.org

Plus d'informations : www.coalition-eau.org

II LES DROITS A L'EAU ET A L'ASSAINISSEMENT

1. LA RESOLUTION DE L'ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES

Les droits à l'eau et à l'assainissement ont été reconnus comme des droits humains par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 28 juillet 2010 ([résolution 64/292](#)).

Selon cette résolution, il est de la responsabilité des Etats de reconnaître ces droits, comme cadre général pour un accès à l'eau potable et à l'assainissement pour tou.te.s, et d'en garantir le respect et l'effectivité pour toutes et tous.

En 2015, des avancées ont encore été faites par l'Assemblée générale et le Conseil des droits de l'Homme qui ont reconnu que le droit à l'eau potable et le droit à l'assainissement sont étroitement liés, mais distincts (Résolution A/RES/70/169).

La résolution des Nations unies concerne :

- **Le droit à l'eau** qui se matérialise par la fourniture à tout être humain d'une eau salubre, c'est à dire exempte de risques pour la santé, en quantité suffisante par jour et par personne et de manière continue, accessible sans discrimination à toute personne, d'un point de vue physique (dans tous les lieux de vie et d'activité des humains : habitat, travail etc.), économique (d'un coût abordable pour tous, la gratuité pour les plus démunis), sans discrimination y compris pour les plus pauvres, vulnérables et marginalisés, avec la disposition des informations pour ce faire.
- **Le droit à l'assainissement** qui se matérialise par la fourniture d'installations sanitaires physiquement accessibles, abordables, sans risque, hygiéniques, sûres, socialement et culturellement acceptables, préservant l'intimité et la dignité. L'assainissement est un système qui permet la collecte, le traitement, l'élimination ou la réutilisation des excréments humains, auxquels sont associés les dispositifs d'hygiène connexes.

2. LE CONTENU DES DROITS HUMAINS A L'EAU ET A L'ASSAINISSEMENT

Le document des Nations Unies précise le contenu normatif de ces droits humains à l'eau et à l'assainissement selon lesquels « *les droits humains à l'eau potable et à l'assainissement en tant qu'éléments du droit à un niveau de vie suffisant sont indispensables pour la pleine jouissance du droit à la vie et de tous les droits humains* ».

Dans son Rapport A/70/203 sur les différents niveaux et types de services de 2015, le précédent Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à l'eau et à l'assainissement préciser les principes et critères qui sous-tendent ces droits, déjà énoncés dans la Résolution A/RES/64/292.

Pour être réellement effectifs :

- Les Etats doivent garantir ces droits au travers de différentes obligations : l'obligation de réalisation progressive et au maximum de ressources disponibles, l'obligation de respecter, protéger et promouvoir ces droits.
- Les droits humains à l'eau potable et à l'assainissement doivent être opposables, c'est-à-dire qu'ils doivent être traduits dans les constitutions ou les législations nationales, et pouvoir faire l'objet de recours juridiques.

- Les critères des droits humains à l'eau potable et à l'assainissement doivent être respectés : accessibilité physique, qualité, abordabilité, disponibilité de la ressource, acceptabilité.
- Les principes des droits humains à l'eau potable et à l'assainissement doivent être suivis : L'équité, la non-discrimination, la participation aux processus décisionnels, la redevabilité, la transparence et l'accès à l'information, la durabilité, la justiciabilité.
- Ces droits doivent être connus : il est nécessaire d'informer les citoyen.ne.s sur leurs droits à l'eau et à l'assainissement afin qu'il.elle.s puissent les revendiquer et de promouvoir leur participation dans la gestion du service de l'eau (relevant du droit à l'information et à la participation, notamment reconnu par la Convention d'Aarhus sur les questions environnementales)
- Des mécanismes de solidarité financière doivent être mis en place, pour donner à tous accès à l'eau potable et à l'assainissement, à des conditions abordables et de manière pérenne (tarification sociale, aides curatives, aides préventives...)
- Une approche basée sur les droits humains doit être intégrée au droit à l'eau, afin de faire évoluer les pratiques au plus proche des besoins et des usages de toute la population.

A ce sujet, la Coalition Eau a publié une note d'expertise sur l'approche basée sur les droits humains dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, [accessible ici](#)

3. LES DROITS A L'EAU ET A L'ASSAINISSEMENT DANS LES TRAITES INTERNATIONAUX

La reconnaissance des DHEA se fonde sur des droits garantis dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), pactes juridiquement contraignants qui induisent des obligations concrètes pour les États les ayant ratifiés.

Ainsi, les droits humains à l'eau potable et à l'assainissement sont intégrés, directement ou indirectement, dans plusieurs traités internationaux :

- Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) : *extension de l'article 11 avec l'observation générale n°15 du comité des droits économiques, sociaux et culturels.*
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes : *article 14.*
- Convention relative aux droits de l'enfant : *article 24.*
- Convention relative aux droits des personnes handicapées : *article 28.*
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale : *article 5* (inscription implicite, relative aux droits économiques, sociaux et culturels, notamment le droit au logement et à la santé).

Sur le plan national, de nombreux pays mentionnent explicitement le droit à l'eau dans leur Constitution, notamment l'Afrique du Sud, la Bolivie, l'Équateur, l'Ouganda, la République démocratique du Congo et l'Uruguay. Le droit à l'assainissement est également reconnu dans certaines Constitutions et législations nationales dont celles de l'Afrique du Sud, de l'Algérie, de la Bolivie, des Maldives, du Sri Lanka et de l'Uruguay.

III LE DROIT A L'EAU AU NIVEAU EUROPEEN ET FRANÇAIS

1. LA RECONNAISSANCE DU DROIT HUMAIN A L'EAU : UNE DEMANDE HISTORIQUE DE LA COALITION EAU

Depuis sa création en 2007, la Coalition Eau se mobilise pour que le droit à l'eau soit effectif pour toutes et tous, et soit pris en compte dans les politiques publiques, à l'international et en France. Pour les ONG membres du collectif, l'eau et l'assainissement sont des droits humains qui doivent être mis en œuvre sans discrimination, avec des accès suffisants et continus, salubres et de qualité acceptables, accessibles physiquement, financièrement et sans danger. Pour mettre un terme aux inégalités d'accès, il est essentiel de lutter contre toutes les formes de discriminations et contre leurs causes profondes, qui sont ancrées dans nos systèmes sociaux, économiques et culturels. La question de la reconnaissance et de la mise en œuvre du droit à l'eau caractérise la capacité de nos sociétés à répondre aux besoins élémentaires des populations. Dans les pays dits développés comme la France, l'enjeu est de mettre en œuvre ces droits pour toutes et tous, y compris pour les personnes en situation de précarité ou d'exclusion.

Mais malgré la reconnaissance des droits humains à l'eau et à l'assainissement (DHEA) par les Nations Unies en 2010, nombreux sont les Etats qui n'ont ni transposé ce droit dans leurs législations nationales ni mobilisé les moyens humains et financiers nécessaires à sa mise en œuvre universelle. L'engagement de « *Ne laisser personne derrière* » est au cœur des discours, pourtant les enjeux d'accès à l'eau reflètent des inégalités existantes à tous niveaux : entre pays et régions du monde, à l'intérieur même des pays, en fonction du genre, en fonction du revenu, auprès de groupes marginalisés et discriminés... Enfin, quand les droits humains sont intégrés aux stratégies, ils le sont plutôt comme une aspiration, sans qu'un vrai processus d'application soit mis en place.

L'entrée généralement prise par « l'accès à l'eau » ne répond pas aux exigences complètes de droits humains. Cette approche reste limitée au petit cycle de l'eau, et ne donne pas de véritable droit opposable aux personnes ni n'affirme la responsabilité des Etats d'assumer la satisfaction des besoins fondamentaux pour chaque être humain en termes d'eau potable et d'assainissement.

Sur la base de ce constat, la Coalition Eau s'est mobilisée dès 2013 avec de nombreuses associations et organisations non gouvernementales humanitaires, caritatives et environnementales, pour proposer un texte parlementaire garantissant le droit à l'eau en France. Cette dynamique a donné lieu en 2016 à la présentation devant l'Assemblée Nationale d'une proposition de loi instituant le droit à l'eau comme un droit fondamental des citoyen.ne.s, portée par le député Michel Lesage. Ce texte devait permettre à la France d'introduire ce droit dans son ordre juridique interne (Après le chapitre III du titre Ier du livre III de la première partie du Code de la Santé Publique, il était proposé d'insérer un chapitre IV).

Cette proposition de loi a été rejetée au Sénat en 2017 mais ce texte reste à ce jour une référence en matière de travail législatif sur le droit à l'eau en France.

Extrait :

« Art. L. 1314-1. - Le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'homme garanti par l'État.

« Il comprend le droit, pour chaque personne :

« 1° De disposer chaque jour d'une quantité suffisante d'eau potable pour répondre à ses besoins élémentaires ;

« 2° De disposer ou d'accéder aux équipements lui permettant d'assurer son hygiène, son intimité et sa dignité ;

« 3° D'utiliser les services et réseaux d'assainissement dans des conditions compatibles avec ses ressources.

« L'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics concourent, dans le cadre de leurs compétences, à la mise en œuvre du droit à l'eau potable et à l'assainissement dans des conditions fixées par décret. »

2. ETAT DES LIEUX DE LA PRECARITE EN EAU EN FRANCE

La production et la disponibilité de données chiffrées et qualitatives fiables sur les situations de manque d'accès et de précarité en eau et assainissement en France est, encore aujourd'hui, un véritable défi.

En l'absence de données chiffrées nationales claires, centralisées et disponibles facilement, la Coalition Eau utilise les estimations ci-dessous :

En France hexagonale

Selon la dernière [Enquête Logement de l'INSEE](#) réalisée en 2013 en France hexagonale, 99,94 % de la population avait accès à un réseau d'alimentation en eau dans son logement et 99,7 % des français des toilettes à domicile.

Ces chiffres signifient que l'accès à l'eau potable et à l'assainissement demeure problématique pour plusieurs centaines de milliers de personnes vivant sans un accès permanent à de l'eau potable, à des toilettes ou à des conditions d'hygiène suffisantes.

On estime à plus de 500 000 le nombre de personnes pouvant connaître des difficultés d'accès à des services d'eau et d'assainissement. D'après les chiffres du [30e rapport annuel sur le mal logement](#) de la Fondation pour le logement des défavorisés, la France hexagonale compte :

- 350 000 personnes sans domicile
- 100 000 personnes vivant en habitats de fortune (squats, bidonvilles, campements)
- 208 000 personnes dites « gens du voyage » (pour une définition juridique complète, voir ici) subissant de mauvaises conditions d'habitat (à savoir les personnes se trouvant dans cette situation sont concernées par les nouvelles dispositions du Code de la santé publique et du Code général des collectivités territoriales dans les cas où les communes ou leurs EPCI n'ont pas pleinement exécuté leurs obligations en matière d'accès à l'eau prévues par l'article 2 de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (voir [article L.2224-7-4](#) du CGCT))
- 1874 000 personnes vivent dans des conditions de logement très difficiles avec privation de confort
- 1210 000 personnes sont en situation d'impayés de loyers ou de charges (Enquête Nationale Logement INSEE, Calculs Fondation pour le Logement)

Néanmoins, ces données sont peu actualisées car issues des enquêtes INSEE sur les conditions de logement et sur les sans domiciles qui datent de 2013.

Dans les territoires dits d'outre-mer

En outre, ces chiffres sont bien plus importants à l'échelle nationale puisque les sources précitées ne prennent pas en compte les problématiques critiques de mal logement et ainsi d'accès à l'eau dans les territoires d'Outre-Mer. Pourtant, selon les chiffres du rapport de la Fondation pour le logement des défavorisés en Outre-Mer :

- 160 000 personnes vivent en habitat de fortune et 7 860 sont sans domiciles
- 151 320 personnes vivent dans des logements privés de confort dont 3,5 % des logements n'ont ni douche ni WC (jusqu'à 18,6 % en Guyane)
- A Mayotte, plus de 13 500 logements n'ont pas l'eau courante (31,5% des foyers) et 17% de leur budget est consacré au paiement des factures d'eau

- En Guyane, 18 000 logements informels ne sont pas raccordés aux réseaux d'eau et d'assainissement
- A La Réunion 46% des usagers sont alimentés par des réseaux ne garantissant pas une sécurité sanitaire satisfaisante
- En Martinique : le prix de l'eau est excessif, il existe également une pollution de l'eau au chlordecone ainsi que des restrictions et des tours d'eau quasi quotidiens
- En Guadeloupe: des coupures d'eau sont quotidiennes et affectent les institutions publiques, structures de santé et établissements scolaires. 400 000 personnes sont régulièrement privées d'accès à l'eau. Plus de 60% de l'eau est perdue avant d'arriver au robinet. Plus de 70% des stations d'assainissement non conformes. En outre, il existe une pollution massive au chlordécone, un pesticide extrêmement toxique, même dans l'eau embouteillée.

3. UN MANQUE DE DONNEES POUR QUALIFIER LA SITUATION DU DROIT A L'EAU

Si deux nouvelles enquêtes - conditions de logement et sans domiciles - ont été réalisées entre 2023 et 2025 (avec des données actualisées qui devraient être publiées d'ici fin 2025/2026), la situation des personnes sans accès à l'eau, l'assainissement et l'hygiène (EAH) reste difficilement appréhendable du fait d'un manque de données. Il est en effet difficile de chiffrer de manière précise les populations concernées par un manque physique d'accès à l'eau et à l'assainissement car il n'existe pas d'outils statistiques ni d'indicateurs adaptés pour analyser les problématiques de pauvreté en eau et de non-raccordement au réseau d'eau et d'assainissement de certaines populations (migrantes, sans domicile, vivant en habitats de fortune) ni les problématiques exacerbées d'accès à l'eau et à l'assainissement dans les Outre-Mer.

A ce jour, aucune étude nationale ne permet d'avoir des données sur la disponibilité des dispositifs existants d'accès à l'eau et à l'assainissement. Cette absence de suivi et de connaissance des situations vécues ne permet pas d'apporter des réponses adaptées et laisse de côté une partie de la population.

Aucune donnée n'est disponible aujourd'hui sur :

- Le nombre de personnes en difficulté d'accès à l'eau ou de difficulté de paiement de la facture d'eau
- Le nombre de fontaines et de toilettes publiques existantes dans les territoires et dans les villes
- Le nombre de collectivités qui mettent en place une tarification sociale

➔ Consulter l'article de la Coalition Eau sur l'enjeu du manque des données de l'accès à l'eau et à l'assainissement en France [ici](#)

En théorie, il est possible de dire que certains indicateurs permettent d'approcher l'évaluation de l'accessibilité à tou.te.s de l'eau sur un territoire. Dans les RPQS, il y a une information sur le nombre d'abonnés et le nombre de personnes desservies. Il est donc déjà possible de savoir si toute la population du territoire a accès à l'eau potable avec le calcul d'un taux de raccordement. Or, la donnée n'est pas forcément fiable et exclut les personnes non-raccordées et/ou marginalisées. Sur SISPEA à La Réunion, le nombre de personnes desservies par un réseau d'eau potable varie très fortement d'une année sur l'autre en étant en déficit et parfois en excès par rapport au recensement INSEE.

L'ordonnance de décembre 2022 prévoit que les communes ou leurs EPCI ayant réalisé leur diagnostic territorial sur l'accès à l'eau au plus tard le 1er janvier 2025, procèdent - 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 (SISPEA), 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 permet 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 avait pour objectif 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.

Un chantier de refonte de l'ensemble des indicateurs SISPEA, piloté par les équipes de la Direction Eau et Biodiversité et l'Office Français de la Biodiversité), a été lancé entre 2023 et 2024, comprenant une réflexion sur un indicateur "action sociale" et un indicateur "accès à l'eau pour tous". Ce chantier n'a pas abouti.

Un décret relatif à la transmission des informations sur les services publics d'eau et d'assainissement a été publié le 14 mai 2025 en application de l'article L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales et de l'article L. 1321-9 du code de la santé publique. *Le décret est accessible ici <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000051604436>*

Ce décret a pour objectif d'adapter les obligations relatives à la mise en ligne d'informations relatives aux services publics d'eau et d'assainissement suite à la publication de l'[ordonnance n° 2022-1611 du 22 décembre 2022](#). Il précise les indicateurs suivants :

- La description des services d'eau potable et d'assainissement ;
- La gestion financière des services d'eau potable et d'assainissement ;
- Les performances des services d'eau potable et d'assainissement ;
- La connaissance et la gestion patrimoniale des équipements et ouvrages d'eau potable et assainissement ;
- La qualité de l'eau potable

Il est à noter qu'aucun indicateur n'a été créé sur les enjeux d'accès / non accès au service d'eau ni sur l'enjeu de la précarité en eau, comme cela était attendu pour suivre la mise en œuvre et remonter les informations issues des diagnostics territoriaux d'accès à l'eau.

Se pose désormais la question de l'impossible reddition au niveau de la commission européenne (dans le cadre de l'article 16 de la directive eau potable) sans indicateurs de suivi sur les enjeux d'accès à l'eau / précarité en eau. Selon les services ministériels français, les indicateurs doivent être proposés par l'UE elle-même pour l'application des directives. A ce jour, il n'y a pas d'indicateurs communiqués par l'UE sur l'accès à l'eau des personnes vulnérables / article 16 de la directive eau et il n'y a donc pas d'indicateurs formulés au niveau français.

Au-delà de cet aspect, il y a une bibliographie foisonnante sur le pilotage des services publics d'eau par les indicateurs et son efficacité. En particulier dans les Outre-Mer, le dernier rapport de la cour des comptes sur la gestion de l'eau et l'assainissement dans les Outre-Mer montre que les indicateurs sont peu compris des collectivités et présentent souvent des incohérences. Le calcul de l'indicateur devient une fin en soi et non son utilité pour le territoire. Les erreurs et incohérences pourraient augmenter à l'avenir suite à l'arrêt de l'accompagnement des collectivités par les DREAL et DEAL sur le remplissage de SISPEA.

L'absence d'indicateur adapté, notamment pour l'accès à l'eau pour tous, et les imprécisions des données font poser la question de la complétude, la conformité et de l'homogénéité des indicateurs au niveau national pour permettre un reportage cohérent.

4. LES EVOLUTIONS NORMATIVES LIEES A LA DIRECTIVE EUROPEENNE EAU POTABLE

La directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (EDCH), dite « eau potable » 2000/60/CE révisée a intégré, en décembre 2000, l'enjeu de l'accès à l'eau pour toutes et tous,

en réponse à la première initiative citoyenne européenne (ICE) « L'eau, un droit humain » (« Right2Water »), lancée en 2010 sous l'impulsion du European Public Service Union. Cette initiative appelait à ce que l'eau soit reconnue comme un droit humain et 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 par la directive : 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.

De la même manière, la directive européenne - publiée au Journal Officiel européen le 12 décembre 2024 - relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (DERU) a intégré un nouvel article 19 demandant aux Etats membres de « *prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir l'accès aux sanitaires pour tous, en particulier pour les groupes vulnérables et marginalisés* », au plus tard d'ici janvier 2029.

Il s'agit de textes essentiels pour l'accès à l'eau et à l'assainissement pour les plus vulnérables (sans ces textes, aucune avancée notable n'aurait pu voir le jour au niveau français pour les personnes précaires en eau), mais elles ne valent pas reconnaissance du droit à l'eau au niveau de l'UE pour autant.

En effet, ces textes transposés par chaque Etat membre ne sont ni contraignants, ni opposables juridiquement, ni alignés avec les résolutions des Nations unies sur le droit à l'eau. Ils ne reconnaissent pas non plus le droit à l'assainissement, et ne sont pas accompagnés de moyens de mise en œuvre. Comme toutes les directives européennes, ces deux directives européennes relatives à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine et au traitement des eaux urbaines résiduaires créent 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.

5. LES LIMITES DU DROIT A L'EAU DANS SA RECONNAISSANCE ACTUELLE PAR LA FRANCE

5.1. En droit français le droit à l'eau ne dispose pas de fondement direct qui garantit le droit de tous d'accéder à de l'eau potable

Le droit à l'eau est rattaché à d'autres droits fondamentaux mais sur des fondements indirects ce qui fait qu'il n'est pas opposable et que les personnes précaires en eau ne peuvent pas faire valoir ce droit devant les tribunaux.

Les seuls fondements directs sont des dispositions uniquement déclaratives donc à très faible valeur juridique :

- [Article L.210-1 Code de l'environnement](#)
- [Article L.2224-12-1-1 Code général des collectivités territoriales](#)

Il existe néanmoins plusieurs objectifs à valeur constitutionnelle (OVC) auxquels le droit à l'eau peut être rattaché, qui imposent au législateur de poursuivre ces finalités (selon la définition de l'OVC, cela suppose une intervention du législateur en vue de préciser les modalités de sa mise en œuvre - [Conseil d'Etat, Rapport du 4 juin 2010](#)) :

- Droit à un logement décent : [Conseil Constitutionnel, décision n°94-359 DC du 19 janvier 1995](#).
- Protection de la santé publique : [Conseil Constitutionnel, décision n°93-325 DC du 13 août 1993](#).

D'après le Conseil constitutionnel, l'accès à l'eau potable est notamment une composante de l'objectif à valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent (Conseil Constitutionnel, 29 mai 2015, décision Question Prioritaire de Constitutionnalité). Mais cela ne constitue pas un droit opposable par les particuliers.

5.2. En droit européen le droit à l'eau ne dispose que de fondements indirects

- Droit à un niveau de vie suffisant : [principe 20, socle européen des droits sociaux](#).
- Droit au logement : [article 31, Charte sociale européenne](#).

Bien que l'article 16 de la directive Eau potable vise la question de "l'accès de tous aux eaux destinées à la consommation humaine", ce texte n'a pas de valeur juridiquement contraignante (la directive est un acte juridique adopté par les institutions de l'Union européenne adressé aux États membres de l'UE et, conformément à l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, est contraignante quant au résultat à atteindre, mais s'agit d'objectifs fixés aux États membres sans que celle-ci soit opposable).

Pourtant la Cour Européenne des Droits de l'Homme, qui est le cadre juridique le plus abouti en matière de droits fondamentaux, rattache le droit à l'eau à des droits garantis par la Charte européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CESDH) :

- Le droit de ne pas subir de traitements inhumains et dégradants (article 3 CESDH) : [décision CEDH 16 juillet 2009 129/3402 Marian Stoicescu c. Roumanie](#).
- Le droit d'avoir une vie privée et familiale normale (article 8 CESDH) : [décision CEDH, 4 septembre 2014 42488/02 Dzemyuk c. Ukraine](#).

C'est sur la base de ces dispositions de la CESDH qu'une application similaire à celle de la Cour européenne des droits humains est retenue au niveau français par les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat via des injonctions aux préfets et/ou des maires d'assurer l'accès à l'eau de populations en étant privées (habitats précaires).

Le droit à l'eau est ainsi reconnu *de facto* mais n'est pas inscrit dans les textes. Il existe un décalage entre la manière dont les juges interprètent le droit à l'eau (en le rattachant à d'autres droits fondamentaux) et ce que disent clairement les textes.

6. ETAT ACTUEL DE LA JURISPRUDENCE EUROPEENNE ET NATIONALE EN MATIERE DE DROIT A L'EAU DE QUALITE

L'essentiel du contentieux concernant l'eau au niveau européen relève soit de la mauvaise application du droit de l'Union, soit d'un comportement ne respectant pas le droit de l'Union (d'une entreprise, d'une collectivité). À noter que sur ce dernier point, il s'agit d'un contentieux relevant du droit de l'environnement (pollution, atteinte au dispositif de protection prévu, etc...).

Pour exemples :

- Un renvoi préjudiciel, décision concernant les eaux de surface : [CJUE, 25 avril 2024, Sweetman](#)

Dans cette décision, la Cour de Justice considère selon la superficie du lac, qu'il n'y a pas obligation de la permanence d'un contrôle concernant la nature de l'eau, mais que ce contrôle devient obligatoire lors de la mise en place d'un aménagement.

Le contrôle permanent est fonction de la superficie du lac et de l'usage qui en est fait.

L'accès à l'eau ne constitue pas un contentieux en droit de l'UE.

- Un manquement d'État, arrêt du 7 septembre 2023 [Commission c/ République Italienne, aff. C-197/22](#)

Non respect des seuils fixés par la directive 98/83/CE du Conseil, du 3 novembre 1998, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

- Renvoi préjudiciel, arrêt du 5 mai 2022, [FNE c/ Ministre de la transition C-525/20](#)

Précision du droit de l'Union concernant la détérioration de la qualité des eaux de surface (obligation de tenir compte des impacts temporaires de courte durée et sans conséquences de long terme sur celles-ci pour décider de la légalité d'un programme ou d'un projet d'aménagement)

- Renvoi préjudiciel, 3 février 2021, [Stichting Waternet c/ MG, C-922/19](#)

Le maintien du raccordement au réseau d'eau potable et le maintien de la fourniture de ce service dans un logement vacant, ne sont pas constitutifs d'une "fourniture non demandée" pour la personne qui emménage dans les lieux, selon le droit de l'Union (sous réserve de conditions cumulatives d'absence de choix alternatif, de connaissance de la situation par le consommateur, de tarifs transparents, non-discriminatoires et proportionnés à la consommation)

- Manquement d'État, 4 mai 2017, [Commission c/ Royaume-Uni \(C-502/ 15\)](#)

Nouvelle occasion pour le juge de l'Union de constater les manquements d'un État membre à la Directive 91/ 271 plus de 25 ans après son adoption (traitement des eaux urbaines résiduaires)

- Manquement d'Etat (Grèce), 14 septembre 2017, [Commission c/ République hellénique \(C-320/ 15\)](#)

La Cour rappelle que la Directive 91/ 271 impose aux États une obligation de résultat selon laquelle les eaux urbaines résiduaires pénétrant dans les systèmes de collecte doivent être soumises à un traitement secondaire ou à un traitement équivalent, soit avant tout rejet, soit avant les rejets dans des eaux douces et des estuaires. En outre, ce traitement doit être assuré par des stations d'épuration dont les rejets répondent aux prescriptions énoncées par la même Directive.

À noter que la Grande Bretagne est intervenue à l'instance au soutien de la Grèce, ce qui illustre le haut degré de prise en compte des décisions rendues par la Cour de Justice.

- Renvoi préjudiciel, eaux de surface, contrôle de leur qualité lors d'un aménagement, [CJUE, 1er juillet 2015, C-461/13](#) :

La Cour de Justice considère que les Etats doivent refuser tout projet d'aménagement qui détériorerait la qualité d'une masse d'eau de surface (sauf dérogation). Elle précise également que la qualité d'une masse d'eau doit être considérée comme détériorée dès lors qu'un seul des critères utilisé progresserait (résumé et communiqué de presse [ici](#)).

7. INTRODUCTION DU DROIT A L'EAU DANS LA CONSTITUTION SLOVENE EN 2016

La reconnaissance de l'eau potable comme un droit constitutionnel par la Slovénie en 2016 a notamment permis en 2020 la saisie de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

Pour rappel :

- En vertu de l'article 34 de la Convention : « *La Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses protocoles. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit.* »
- Et en vertu de l'article 35 : « *La Cour ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus, et dans un délai de quatre mois à partir de la date de la décision interne définitive.* ».

Ainsi, dans un arrêt concernant l'accès à l'eau potable et à l'assainissement de Roms, l'arrêt Hudorovič et autres c. Slovénie, 2020, requêtes nos. 24816/14 et 25140/14, du 10 mars 2020, dans sa version finale du 7 septembre 2020, la CEDH fait référence à des textes de droit contraignant issu du droit national de la Slovénie, notamment le droit à l'eau inscrit dans sa constitution.

Elle fait référence au droit international contraignant : l'article 24 de la Convention des droits de l'enfant proclamant un droit à l'eau potable. Mais, elle s'appuie également sur des textes de droit international non contraignant : la résolution 64/292 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 28 juillet 2010 sur le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement, l'Observation générale 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels du 12 novembre 2002 sur le droit à l'eau, le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur sa visite en Slovénie du 20 au 23 mars 2017, le rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance sur la Slovénie du 17 juin 2014, la résolution 1809 de 2011 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'eau – une source de conflit et même à des données statistiques concernant sur la population raccordée aux réseaux d'eau potable et d'assainissement.

Toutefois, la Cour, confirmant sa jurisprudence antérieure, considère, dans cet arrêt, qu'en « *matière socio-économique (...) la marge d'appréciation dont dispose l'État est nécessairement large* » et que « *dans les questions impliquant une évaluation des priorités dans le contexte de l'allocation de ressources d'État limitées, les autorités nationales sont mieux placées pour effectuer cette évaluation qu'une juridiction internationale* » (§ 141). **Cette restriction limite les effets pratiques de la reconnaissance d'un droit à l'eau et à l'assainissement.**

Par-delà la décision de la Cour de ne pas faire droit aux requérants, au motif notamment d'une action positive des autorités slovènes pour les aider à accéder à l'eau par des moyens alternatifs à la connexion au réseau, le contenu de cet arrêt comporte des éléments importants pour le droit à l'eau et à l'assainissement des personnes non raccordées aux réseaux.

La Cour considère qu'il « *est nécessaire de tenir compte de la situation vulnérable et défavorisée de la population rom, qui exige une attention particulière à ses besoins et à son mode de vie différent, tant dans le cadre réglementaire pertinent que pour prendre des décisions dans des cas particuliers* », que « *Les groupes sociaux comme les Roms peuvent avoir besoin d'aide pour pouvoir effectivement bénéficier des mêmes droits que la population majoritaire. Comme la Cour l'a déclaré dans le contexte de l'article 14 de la Convention, cette disposition n'interdit pas à un État membre de traiter les groupes différemment afin de corriger les « inégalités de fait » entre eux, mais, en outre, dans certaines circonstances, le défaut de tentative de correction de l'inégalité par un traitement différent peut, en soi, donner lieu à une violation de l'article 14* » et que « *Dans le contexte de l'article 8, la spécificité des requérants en tant que groupe social et leurs besoins ont été considérés comme l'un des facteurs pertinents dans l'évaluation de la proportionnalité à laquelle les autorités nationales sont tenues* ».

« *La Cour estime raisonnable que l'État ou ses autorités locales assument la responsabilité de la prestation de ce service, alors qu'il appartient aux propriétaires d'installer les branchements individuels à leurs propres frais (...). De même, étant donné la nature intrinsèquement progressive du développement d'un système public d'approvisionnement en eau, qui dépend des ressources financières d'un État particulier, il semble raisonnable de proposer des solutions de rechange telles que l'installation de réservoirs d'eau individuels ou de systèmes de collecte des eaux de pluie dans les zones qui ne sont pas encore couvertes par un système public d'approvisionnement en eau.* » (§ 146).

IV MODALITES DE CONSECRATION D'UN DROIT FONDAMENTAL A L'EAU DE QUALITE

1. UNE CONSECRATION DU DROIT A L'EAU DANS LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT

La [Charte de l'environnement](#) est un texte à valeur constitutionnelle qui a été ajouté au bloc de constitutionnalité en 2005. Elle introduit 3 grands principes : de prévention, de précaution et de réparation.

Par sa décision du 3 octobre 2008, « *Commune d'Annecy* » (arrêt du 3 octobre 2008 n°297931), le Conseil d'Etat a pleinement reconnu la valeur constitutionnelle de la charte, qui fait partie du « bloc de constitutionnalité ».

Il existe une procédure spécifique pour la révision des dispositions constitutionnelles, prévue par l'article 89 de la Constitution, qui est bien plus exigeante que celle applicable pour la modification des lois ordinaires. 3 étapes :

1. L'initiative : soit du Président de la République (projet de révision), soit d'un parlementaire (proposition de révision). A ce jour, toutes les révisions ont été d'origine présidentielle.
2. Le vote en termes identiques : une fois inscrit à l'ordre du jour du Parlement, la proposition doit être votée en termes identiques par l'AN et le Sénat. Vote à la majorité simple. A la différence des lois ordinaires où l'AN a « le dernier mot » en cas de désaccord avec le Sénat, pour la révision constitutionnelle, chaque assemblée dispose d'une sorte de droit de veto : si le Sénat ou l'AN s'oppose à la révision, elle est bloquée.
3. L'approbation par référendum ou par le Congrès à la majorité des 3/5 : pour les propositions de révision, le Président doit nécessairement les présenter au référendum.

Points de vigilance :

- **Les possibilités de succès d'une révision de la Constitution** : Quelles chances d'aboutir à une révision de la Constitution, telle que prévue par l'article 89 de la Constitution dans le contexte politique actuel français ? Des soutiens sont-ils identifiés au niveau du Parlement et du gouvernement pour appuyer et faire aboutir cette révision ?
- **Les critères spécifiques relatifs au droit à l'eau et à l'accès à l'eau** : sur la base de quels critères / indicateurs opérationnels et juridiques, ce droit à l'eau reconnu par la Charte de l'environnement sera mis en œuvre en France ? Des axes directeurs sur chacun des critères du droit à l'eau (accès physique, abordabilité, qualité, acceptabilité et disponibilité) doivent pouvoir être fixés afin de faciliter sa mise en œuvre effective au niveau national.

2. UNE CONSECRATION DU DROIT A L'EAU DANS LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

La violation des droits fondamentaux en droit de l'Union Européenne, suppose la violation d'un droit garanti par le droit primaire de l'Union, soit l'un de ses trois textes fondamentaux : le traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE, Lisbonne, 2007), le traité sur l'Union Européenne (TUE, anciennement traité de Maastricht, 2007) et la **Charte des droits fondamentaux** (Nice, 2000).

Une inscription du droit à l'eau dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE pourrait avoir un impact concret, contrairement aux directives européennes actuelles. Mais il convient de préciser que **la Charte des droits fondamentaux n'a vocation à s'appliquer que lorsque l'Union exerce ses compétences. C'est-à-dire que les Etats ne sont liés par ce texte que lorsque les politiques et le droit de l'Union sont mis en œuvre.**

Points de vigilance :

- **Le portage politique de la reconnaissance du droit à l'eau** : une fois votée par le Parlement français, quelle stratégie prévue pour qu'elle soit effectivement présentée au niveau européen puis votée *via* la procédure de codécision européenne (Conseil de l'UE/Commission

européenne/Parlement européen) ? Des députés européens alliés au Parlement européen pourront-ils se saisir de cette proposition ?

- **Les critères spécifiques relatifs au droit à l'eau et à l'accès à l'eau** : sur la base de quels critères / indicateurs opérationnels et juridiques, ce droit à l'eau reconnu par la Charte des droits fondamentaux de l'UE sera mis en œuvre dans les Etats membres ? Des axes directeurs sur chacun des critères du droit à l'eau (accès physique, abordabilité, qualité, acceptabilité et disponibilité) doivent pouvoir être fixés au niveau européen afin de faciliter la mise en œuvre au niveau national.
- **L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'UE aux territoires français dits d'outre-mer et personnes extra européennes** : la Charte des droits fondamentaux est-elle bien applicable aux territoires ultramarins français (la Charte sociale européenne n'est, elle, pas applicable aux territoires ultramarins - voir [déclaration sur l'application de la Charte sociale européenne aux territoires ultramarins](#) d'octobre 2024) et aux personnes non citoyennes européennes (par exemple les personnes en situation d'exil) ?

La violation des droits fondamentaux en droit de l'Union Européenne, peut aussi résulter d'une violation du droit dérivé (l'expression désigne les actes adoptés par les institutions de l'Union dans le cadre de l'application des traités). Il peut s'agir de la violation du principe de non-discrimination, de sécurité juridique, ou du respect de droits reconnus par le TUE comme ceux liés à la citoyenneté européenne ou encore au droit d'asile, aux droits sociaux et aux droits et libertés économiques. Ce panorama peut se compléter avec les droits liés à l'aspect environnemental (principe de précaution, principe pollueur-payeur, etc...).

Afin d'obtenir le respect de ces droits, plusieurs mécanismes existent aux fins d'exercer un contrôle sur l'Union : a) le recours en annulation, b) l'exception d'illégalité et, c) le recours en carence. D'autres existent aux fins d'exercer un contrôle sur les États membres : d) le recours en manquement et, e) le renvoi préjudiciel.

a) Le recours en annulation (art. 263 et 264 TFUE)

Le recours en annulation est la principale voie de droit permettant un contrôle de légalité des actes de l'Union (les actes de l'Union sont ceux qui ont pour auteur l'une des sept institutions de l'Union : Le Parlement, le Conseil européen, le Conseil -des ministres-, la Commission, la Banque centrale, la Cour des comptes et la Cour de Justice).

Le recours en annulation permet au juge de l'Union d'annuler un acte dont l'illégalité est avérée. L'annulation est prononcée *erga omnes*, c'est-à-dire qu'elle ne concerne pas que les parties au litige mais qu'elle est opposable à tous. L'annulation a également un effet rétroactif car l'acte annulé est réputé n'avoir jamais existé. Les effets qu'il a engendrés doivent être effacés. En revanche, il appartient à l'auteur de l'acte et non au juge de prendre toutes les décisions qui découlent de l'annulation (le juge de l'Union n'a pas de pouvoir d'injonction).

Le recours doit être introduit dans les deux mois de sa publication au Journal Officiel de l'Union, ou de sa notification en cas d'acte individuel. Pour les personnes physiques ou morales, le recours est introduit devant le Tribunal de l'Union et non devant la Cour (lequel opère alors comme juge de première instance, ses décisions pouvant faire l'objet, dans un délai de deux mois, d'un pourvoi limité aux questions de droit devant la Cour).

Ce recours est souvent présenté comme difficile à engager pour une association car le droit de l'Union opère une distinction entre des requérants dits privilégiés et les autres.

Les requérants privilégiés sont les Etats membres, le Conseil, la Commission et le Parlement européen car ils n'ont pas d'autre contrainte procédurale à remplir que le délai de deux mois pour introduire leur demande.

Les requérants non-privilegiés (ou « ordinaires ») doivent quant à eux justifier, en sus bien que très classiquement, de leur intérêt à agir. Ainsi les personnes physiques ou morales (et donc les associations) ne peuvent contester qu'un acte ayant des effets juridiques contraignants : elles doivent justifier d'une atteinte personnelle et directe, née et actuelle, pour prouver leur intérêt à agir. Rappelons que pour la Cour l'intérêt à agir est la « *condition essentielle et première de tout recours en justice* » (CJCE, ord. 31 juillet 1989, RSC, aff C-206/89).

Le cas particulier d'un acte dont l'association requérante ne serait pas destinataire mais qu'elle décide d'attaquer en défense des intérêts collectifs de ses membres, ne la dispense pas de prouver son intérêt à voir l'acte annulé (TPICE, 17 oct 2005, *First Data*, aff T-28/02). L'association n'est ainsi recevable que dans trois hypothèses :

- si elle représente les intérêts des membres (lesquels doivent eux-mêmes être recevable à agir). (Trib.UE 7 mars 2014, *Fédération européenne de l'industrie du sport* aff. T-134/10).
- si elle est affectée dans ses intérêts propres (de sorte qu'elle puisse être regardée comme un destinataire de l'acte attaqué) et en tant qu'association.
- si une disposition légale lui reconnaît expressément le droit d'ester.

À noter qu'une difficulté pour les associations provient également du fait que le droit de l'UE ne les reconnaît pas en tant que personne juridique : seules les personnes publiques et les entreprises sont des personnes juridiques au regard du droit de l'Union.

Ainsi, à titre d'illustration du chemin qui reste à parcourir, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé le [18 juin 2020, Commission/Hongrie, C-78/18](#) (point 113, prenant appui sur la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme), que la liberté d'association « *ne comprend pas seulement la faculté de créer ou de dissoudre une association, mais englobe également la possibilité, pour cette association, d'agir dans l'intervalle* » (sic).

b) L'exception d'illégalité (art. 277 TFUE)

L'exception d'illégalité permet de contester la légalité d'un acte de portée générale adopté par l'une des institutions de l'Union.

La particularité de cette procédure est d'être incidente et non autonome : elle prend place en cours d'instance devant la Cour ou le Tribunal de l'Union mais ne constitue pas un droit d'action autonome.

L'intérêt essentiel de cette procédure est d'ouvrir une voie complémentaire au recours en annulation puisque celui-ci est restreint tant par le court délai de deux mois pour l'intenter que par les conditions de recevabilité des requérants.

Si l'exception d'illégalité est retenue par le juge, ce dernier ne pourra pas annuler l'acte pour autant. Il devra l'écarter pour la résolution du litige. On parle d'autorité relative de la chose jugée. L'intérêt pour les institutions de modifier un acte frappé d'une exception d'illégalité est alors fréquemment souligné, afin d'éviter que la situation ne se reproduise.

c) Le recours en carence (art. 265 TFUE)

Ce recours, peu usité en pratique, permet de contester l'inaction ou l'inertie d'une institution de l'Union là où le traité l'oblige à la décision. Les institutions visées sont : le Conseil, le Conseil européen, la Commission, le Parlement et la Banque centrale.

Les Etats, les institutions de l'Union ainsi que tout requérant non privilégié peuvent engager cette action. Toutefois le requérant non-privilegié ne peut contester que le défaut d'adoption d'un acte obligatoire, c'est-à-dire d'un acte destiné à produire des effets juridiques à son propre égard (sont ainsi exclus les règlements et les décisions adressées à d'autres personnes). (Il devra en outre porter son recours devant le Tribunal de l'Union et non devant la Cour).

La procédure se déroule en deux phases : administrative puis contentieuse (le cas échéant).

La phase administrative consiste en une mise en demeure formulée dans des termes précis, décrivant expressément la carence visée et indiquant les mesures susceptibles d'y mettre un terme. L'institution visée dispose d'un délai de deux mois au-delà duquel, si l'inaction persiste, le requérant sera fondé à engager la phase contentieuse. En revanche, en cas de décision prise ensuite de cette mise en demeure, le requérant non satisfait n'a d'autre choix que d'intenter un recours en annulation.

La phase contentieuse doit être introduite dans un délai de deux mois suivant le délai de deux mois laissé à l'institution pour agir en phase administrative. Si l'institution réagit en cours d'instance, le recours sera déclaré sans objet mais l'institution sera condamnée aux dépens.

La décision du juge n'emporte pas de pouvoir d'injonction : si la carence est constatée, il appartient à l'institution concernée de se conformer à cette décision dans un délai raisonnable. Si tel n'était pas le cas, resterait alors la possibilité d'une action en responsabilité extracontractuelle de l'Union.

d) Le recours en manquement (art. 258 et 259 TFUE)

Comparable au recours en carence mais orienté vers le contrôle des États, le recours en manquement prévoit que la Cour puisse être saisie aux fins de constater la violation du droit de l'Union par un Etat membre et de lui imposer de se conformer audit droit, sans pouvoir toutefois lui adresser d'injonction.

Ce type de recours occupe une place importante dans le contentieux de l'Union notamment grâce au rôle de la Commission en qualité de gardienne de l'application du droit de l'Union. Il faut mentionner également le mécanisme de sanctions financières mis en place par le traité de Maastricht (astreinte ou amende, voir ci-dessous) en cas d'inexécution d'un premier arrêt de la Cour constatant un manquement pour expliquer le succès grandissant de cette procédure. Notons que c'est aussi la seule procédure permettant de sanctionner un Etat défaillant de manière générale (les autres possibilités restant cantonnées à des situations spécifiques comme les aides d'Etat, l'harmonisation du marché intérieur ou l'armement en cas de crise interne ou internationale).

Dans la jurisprudence de la Cour, le manquement recouvre toute absence de conformité avec une norme du droit de l'Union qu'il s'agisse de droit primaire ou dérivé ou même des principes généraux du droit.

Un manquement peut ainsi être constitué par la mise en œuvre d'une mesure ou d'une action nationale contraire au droit de l'Union comme par l'absence ou le caractère insuffisant d'une mesure exigée par le droit de l'Union.

De même, la décision attaquée sera considérée comme imputable à l'Etat membre quel que soit « *l'organe de cet Etat dont l'action ou l'inaction est à l'origine du manquement, même s'il s'agit d'une institution constitutionnellement indépendante* » (CJCE, 5 mai 1970, Commission c/ Belgique, aff. 77/69). Cette jurisprudence constante et large a permis d'imputer à l'Etat des manquements issus de comportement du législateur, des collectivités territoriales, des juges nationaux, d'un fonctionnaire voire même de personnes privées (CJCE, 9 déc 1997, Commission c/ France, aff. C-265/95).

Ici encore la procédure se déroule en deux phases : administrative puis contentieuse (le cas échéant).

La phase administrative (ou précontentieuse) peut être initiée par la Commission ou par un Etat membre.

Si les personnes physiques ou morales ne peuvent initier la procédure en leur nom, notons que la possibilité d'adresser une plainte à la Commission pour qu'elle engage elle-même la procédure leur est ouverte : [un formulaire](#) est ainsi disponible en ligne sur le site de la Commission grâce auquel la plainte peut être exposée et transmise. Si la Commission estime que la plainte est fondée, elle engagera la procédure. Elle apprécie seule l'opportunité des poursuites et dispose à cet effet d'un pouvoir discrétionnaire important : les personnes physiques ou morales ne peuvent pas engager de recours en carence pour contester la décision de la Commission de ne pas donner suite à leur plainte ou de la déclarer irrecevable. Ils peuvent toutefois contester ces décisions via un recours en annulation.

Au sein de la phase administrative, une première étape consiste en un dialogue entre la Commission et l'Etat concerné, ce dernier pouvant livrer ses observations. En cas d'échec de ce dialogue, la Commission adresse une mise en demeure à l'Etat en cause, afin qu'il se conforme à ses obligations communautaires.

dans un délai raisonnable. Si l'Etat persiste, la Commission peut alors prendre un avis motivé, lequel précisera alors la nature du manquement et la nature de la mesure à prendre pour y remédier.

Si l'Etat persiste ensuite de cet avis motivé, alors la Commission peut saisir la Cour du dossier pour enclencher la phase contentieuse, et ce, toujours dans un délai raisonnable.

Notons que si l'Etat met fin au manquement à un quelconque stade de la phase administrative, tout recours déposé par la Commission sera jugé irrecevable.

La phase contentieuse n'a que ceci de particulier : que la requête déposée par la Commission doit être en tous points identiques à l'avis motivé qui a été adressé à l'Etat en cause. La requête doit reprendre les motifs et moyens développés dans l'avis, la Commission est liée par son propre avis.

Si l'Etat met fin au manquement en cours de procédure, la Cour peut encore se prononcer sur l'étendue de la responsabilité de l'Etat tant à l'égard des autres Etats membres qu'à celui de l'Union.

Si la Cour prononce le manquement, son arrêt étant déclaratoire aura valeur de constat de la violation de ses obligations par l'Etat (comme dans les autres procédures, le juge n'a pas de pouvoir d'injonction). Il appartiendra alors à l'Etat d'exécuter l'arrêt, soit en adoptant des mesures nationales (comme une transposition qui ne l'aurait été) soit en abrogeant ou modifiant des mesures déjà prises et jugées incompatibles avec le droit de l'Union.

Notons enfin que l'Etat qui serait encore récalcitrant s'exposerait à la procédure de recours en manquement aggravé (art. 260 TFUE), considérée par la Cour elle-même comme « *une voie d'exécution* » (CJCE, 10 septembre 2009, *Commission c/ Portugal*, aff. C-457-07). Ce recours est engagé à l'initiative de la Commission qui peut alors proposer à la Cour de sanctionner l'Etat au moyen d'une amende et/ou d'une astreinte.

Pour exemple, la Grèce a ainsi été condamnée à une astreinte de 20 000 € par jour à compter du rendu de l'arrêt en manquement aggravé, lequel l'obligeait à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à ses obligations résultant des directives relatives aux déchets (CJCE, 4 juillet 2000, *Commission c/ Grèce*, C-387/97). Sur le même sujet des déchets, la Slovaquie a quant à elle été condamnée à une amende forfaitaire d'1 million d'euros pour avoir tardé à mettre en œuvre la directive relative à la mise en décharge des déchets (CJCE, 4 juillet 2018, *Commission c/ Slovaquie*, aff. C-626-16). Citons enfin l'arrêt prononcé contre la France (CJCE, 12 juillet 2005, *Commission c/ France*, aff. C-304/02) qui illustre le caractère cumulable de l'amende et de l'astreinte (dans cette affaire, la France a été condamnée à une amende 20 millions d'€ pour inexécution du premier arrêt en manquement et à une astreinte de 57 761 205 € pour chaque période de six mois au terme de laquelle l'arrêt n'aura pas été pleinement respecté.

e) Le renvoi préjudiciel ou le dialogue des juges (action contentieuse indirecte) (art. 267 TFUE)

Le renvoi préjudiciel est le contentieux le plus volumineux en droit de l'Union, environ 70% des recours par an. On le rencontre lorsqu'un juge national se heurte à une difficulté d'interprétation d'un traité ou d'un acte de l'Union, ou lorsque la validité d'un acte est en cause. Ce mécanisme favorise une application uniforme du droit de l'UE par tous les Etats membres.

Comme l'exception d'illégalité le renvoi n'intervient qu'en cours d'instance, il mobilise une problématique communautaire de fond et la réponse à la question posée doit être déterminante pour la solution du litige en cours.

Seule une juridiction nationale peut saisir la Cour d'un renvoi préjudiciel aux fins de statuer sur l'interprétation ou la validité d'un acte de l'Union. Cela arrive lorsque :

- Soit le juge national transmet lui-même, spontanément, « la question préjudicielle » à laquelle il se heurte au cours de son office ;

- Soit la question préjudicielle est soulevée par l'une des parties à l'instance et le juge national estime qu'elle mérite d'être renvoyée à la Cour (le juge national a toute latitude sur ce point sauf lorsqu'il siège en dernier ressort : il a alors l'obligation de renvoyer).

Que l'on soit dans l'une ou l'autre branche de l'alternative décrite à l'instant, il convient de distinguer deux types de situations :

- D'abord celle où l'on confronte un acte de droit interne à un acte de l'Union.
- Dans ce cas, si la Cour estime que l'acte de droit interne viole le droit de l'Union, le juge national est contraint de suivre cette décision. En France, le juge administratif aura l'obligation d'annuler l'acte litigieux (et le plus souvent) tranchera ainsi le litige. Tandis que le juge judiciaire devra, pour trancher le litige, écarter la loi jugée en contradiction avec le droit de l'Union.
- Celle ensuite où l'on confronte un acte de droit dérivé à un acte de droit primaire. Dans cette hypothèse, le juge national (administratif comme judiciaire) doit surseoir à statuer et saisir la Cour de Justice en validation de l'acte. La décision rendue s'impose alors à tous les juges nationaux et non seulement à celui qui a saisi la Cour. Dans sa décision la Cour de Justice peut anéantir tous les effets de l'acte (avec effet rétroactif), soit elle peut décider que l'acte ne produira plus d'effet pour l'avenir afin d'assurer une certaine sécurité juridique.

À noter enfin, lors de la procédure devant la Cour, que la Commission comme tout Etat membre, peuvent intervenir soit pour soutenir la position du requérant, soit pour s'y opposer.

V LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR UNE RECONNAISSANCE DU DROIT A L'EAU

1. MODIFICATION DE LA JURISPRUDENCE EN MATIERE DE GARANTIE DE L'ACCES A L'EAU DE QUALITE

Les décisions de la Cour de Justice ont un impact très important dans la mesure où les effets juridiques se mêlent à des considérations politiques dès lors qu'un État se voit mis en cause et à plus forte raison lorsqu'il est condamné.

Sur le plan juridique, certains auteurs comparent une décision de la Cour de Justice à une décision de cassation en France dans la mesure où plus aucune voie de recours n'est disponible au-delà. Ainsi, sauf changement de fait ou de droit, les décisions de la Cour sont définitives.

De plus, dès la première instance, les juges du fond se doivent de faire application du droit de l'Union en vertu du principe de subsidiarité mais aussi et surtout de l'autorité supérieure à celle des lois qui est reconnue au droit de l'Union. Il est ainsi aujourd'hui très fréquent que le juge fasse application du droit français au regard du droit de l'Union ou que, via le renvoi préjudiciel, il ait besoin de s'y référer pour trancher les litiges qui lui sont soumis. La tendance est d'autant plus marquée que le renvoi préjudiciel est de plus en plus engagé à la suite d'un moyen soulevé par les parties elles-mêmes.

Aussi, ce qui est observable au sein de la sphère juridictionnelle est également perçu dans le comportement des acteurs socio-économiques ou par les représentants de l'Etat au sein des collectivités territoriales : tous voient la place incontournable que prend le droit de l'Union dans le règlement des litiges, dès lors les processus d'estimation des risques juridiques encourus par leurs activités respectives intègrent systématiquement une part d'analyse au regard du droit européen.

Il convient d'insister également sur la dimension politique des décisions qui est d'autant plus importante du fait de l'absence de pouvoir d'injonction des juges : s'ils peuvent déclarer les actes des institutions ou des Etats membres non conformes, s'ils peuvent les annuler, s'ils peuvent constater l'inaction dans

l'adoption des textes, ils ne peuvent toutefois pas décider à la place des Etats. Mais reste encore la procédure de manquement aggravé pour illustrer parfaitement l'autorité des décisions de la Cour qui, par la menace et la condamnation financière le cas échéant, parvient à faire exécuter ses arrêts.

2. L'OPPOSABILITE DU DROIT : UN MEILLEUR EQUILIBRE DES DECISIONS DES JUGES

Reconnaître et inscrire dans la loi un droit à l'eau clair et opposable permettrait de :

- Assurer la cohérence entre les textes et la jurisprudence.
- Garantir un statut plus protecteur des droits des individus en leur permettant de se saisir directement de cette question devant les juges.
- Donner une assise juridique au droit à l'eau en tant que droit essentiel à la pleine jouissance des autres droits humains (comme formulé par la résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies en 2010).

Cela permettrait en outre aux juges d'inclure des critères de définition d'un accès suffisant, définition qui n'est pas uniforme aujourd'hui et interprétée de manière très inégale selon les territoires. Selon les tribunaux, la distance et la quantité acceptables diffèrent, comme les décisions suivantes le montrent :

- *TA Cergy-Pontoise, 28 avril 2020, n°2004196* : 1 point d'eau à 1,3 km d'un bidonville est trop éloigné.
- *TA Montreuil, 15 février 2021, n°210970* : 1 borne fontaine à 800m d'un bidonville est trop éloignée.
- *TA Versailles, 19 janvier 2022 n°2200347* : des points d'eau à 1 km d'un bidonville constituent un accès suffisant.
- *TA Melun, 27 décembre 2021, n°2111692* : 1 robinet de stade + 1 robinet de cimetière + 1 borne incendie à 200 mètres du bidonville sont suffisants.

Rendre opposable un droit ne doit pas être vu comme un renversement du droit existant : cela va dans le sens de l'évolution et de la prise en compte de l'accès à l'eau dans les textes juridiques. Si le droit à l'eau devient opposable, le filtre des juges administratifs reste, notamment celui du Conseil d'Etat qui va regarder quelles sont les articulations avec les autres droits (droit de propriété, etc.) et assurer la mise en balance si nécessaire. Il est néanmoins essentiel que cet arbitrage par un juge soit rendu possible et donc pour cela que le droit à l'eau soit opposable.

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 · Better With Water · Bleu Versant · BlueEnergy · 4D · Dédale · Dynam'eau · EAST · Eau Sans Frontières International · Experts Solidaires · GRDR · GRET · Guinée 44 · Hamap Humanitaire · Human Dignity · Hydraulique Sans Frontières · Initiative Développement · Kynarou · Le Partenariat · Morija · Première Urgence Internationale · Secours Catholique – Caritas France · Secours Islamique France · SEVES · Sillages · Solidarité Eau Europe · Solidarités International · WECF · Wikiwater