

N° 503

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 mars 2021

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur la proposition de loi visant à **garantir effectivement le droit à l'eau par la mise en place de la gratuité sur les premiers volumes d'eau potable et l'accès pour tous à l'eau pour les besoins nécessaires à la vie et à la dignité,***

Par M. Gérard LAHELLEC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, *président* ; M. Didier Mandelli, Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Joël Bigot, Rémy Pointereau, Frédéric Marchand, Guillaume Chevrollier, Mme Marie-Claude Varailles, MM. Jean-Pierre Corbisez, Pierre Médevielle, Ronan Dantec, *vice-présidents* ; M. Cyril Pellevat, Mme Angèle Préville, MM. Pascal Martin, Bruno Belin, *secrétaires* ; MM. Jean-Claude Anglars, Jean Bacci, Étienne Blanc, François Calvet, Michel Dagbert, Mme Patricia Demas, MM. Stéphane Demilly, Michel Dennemont, Gilbert-Luc Devinaz, Mme Nassimah Dindar, MM. Gilbert Favreau, Jacques Fernique, Mme Martine Filleul, MM. Fabien Genet, Hervé Gillé, Éric Gold, Daniel Gueret, Mmes Nadège Havet, Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllegatte, Olivier Jacquin, Gérard Lahellec, Mme Laurence Muller-Bronn, MM. Louis-Jean de Nicolaÿ, Philippe Pemezec, Mmes Évelyne Perrot, Marie-Laure Phinera-Horth, Kristina Pluchet, MM. Jean-Paul Prince, Bruno Rojouan, Mme Denise Saint-Pé, MM. Philippe Tabarot, Pierre-Jean Verzelen.

Voir les numéros :

Sénat : 375 et 504 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LE DROIT À L'EAU : UN ENJEU MONDIAL, DES PROBLÉMATIQUES LOCALES.....	6
A. UN DROIT ESSENTIEL CONSACRÉ PAR PLUSIEURS ORGANISATIONS INTERNATIONALES MAIS AUQUEL DES POPULATIONS ENTIÈRES N'ACCÈDENT PAS	6
1. <i>Un droit à l'eau en voie d'affirmation progressive</i>	6
a) Le droit à l'eau, une ambition partagée à l'échelle internationale	6
b) Une reconnaissance européenne du droit à l'eau émergente depuis une vingtaine d'années.....	6
c) Le droit à l'eau en France, une ressource commune timidement consacrée dans notre droit	7
2. <i>Un droit peu effectif en pratique, auquel un trop grand nombre de personnes n'accèdent pas, y compris en France.....</i>	7
B. UN DROIT QUE LE LÉGISLATEUR NATIONAL A CONSACRÉ SANS POUR AUTANT EN AVOIR GARANTI L'EFFECTIVITÉ.....	8
1. <i>Malgré des dispositions législatives qui favorisent l'accès à l'eau pour tous...</i>	8
2. <i>Un trop grand nombre de personnes ne bénéficiant toujours pas d'un accès à l'eau satisfaisant en France</i>	9
a) La France compte toujours un grand nombre de personnes privées d'un accès permanent à l'eau	9
b) Les impayés de facture d'eau, un signe de précarité sociale qui ne trompe pas..	10
c) Les aides de plus en plus volontaristes des collectivités.....	10
3. <i>Une nécessité renforcée par la crise sanitaire</i>	11
II. L'OBJECTIF DE LA PROPOSITION DE LOI : GARANTIR LE DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT PAR DES MESURES DÉCLINÉES AU PLUS PRÈS DES BESOINS ET DES TERRITOIRES	12
A. L'AFFIRMATION D'UN DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT (ARTICLE 1 ^{ER}), UN OBJECTIF LÉGITIME MAIS UNE MISE EN ŒUVRE MALAISÉE	12
B. LA MISE À DISPOSITION GRATUITE D'ÉQUIPEMENTS SANITAIRES ET DE DISTRIBUTION D'EAU PAR LE BLOC COMMUNAL, UNE MESURE INADAPTÉE AUX RÉALITÉS LOCALES	13
C. LA GRATUITÉ DE L'ACCÈS À L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT POUR LES BESOINS ESSENTIELS DES MÉNAGES (ARTICLE 3)	13
EXAMEN DES ARTICLES	15
• <i>Article 1^{er} Reconnaissance du droit à l'eau potable et à l'assainissement</i>	15
• <i>Article 2 Obligation pour les collectivités territoriales et leurs groupements de mettre gratuitement à disposition des équipements sanitaires et de distribution d'eau potable</i>	16
• <i>Article 3 Instauration de la gratuité des premiers volumes d'eau</i>	19

• <i>Article 4 Gages financiers</i>	21
EXAMEN EN COMMISSION	23
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT	31
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	33
LA LOI EN CONSTRUCTION	35

L'ESSENTIEL

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie mercredi 31 mars 2021, sous la présidence de M. Jean-François Longeot, président, a examiné le rapport de M. Gérard Lahellec sur **la proposition de loi visant à garantir effectivement le droit à l'eau par la mise en place de la gratuité sur les premiers volumes d'eau potable et l'accès pour tous à l'eau pour les besoins nécessaires à la vie et à la dignité**, déposée par Mme Marie-Claude Varailles et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste.

Ce texte vise à affirmer le **droit à l'eau potable et à l'assainissement pour chaque personne**, qui comprend, d'une part, le droit à disposer d'une quantité d'eau quotidienne pour répondre à ses besoins élémentaires et, d'autre part, le droit d'accéder aux équipements permettant d'assurer son hygiène, son intimité et sa dignité. Il prévoit une obligation pour les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dans un délai de cinq ans, **d'installer et d'entretenir des équipements de distribution gratuite d'eau potable** ainsi que des toilettes publiques et des douches gratuites pour les collectivités au-delà d'un certain seuil démographique. Il instaure enfin la **gratuité d'un volume d'eau potable** pour l'alimentation et l'hygiène de chaque personne physique.

La commission a salué cette initiative, qui poursuit l'objectif louable de l'accès à l'eau, ressource essentielle à la vie et aux activités humaines : **la lutte contre toutes les formes de « pauvreté en eau » doit être encouragée.**

Pour autant, considérant que les dispositions législatives depuis les lois « Brottes » de 2013 et « Engagement et proximité » de 2019 permettent d'ores et déjà la **mise en œuvre d'une tarification sociale de l'eau** ainsi que **l'instauration de la gratuité d'un volume d'eau** et qu'il est préférable de **laisser aux collectivités territoriales la liberté de mettre en œuvre la politique sociale en matière d'eau et d'assainissement** qui leur paraît la plus appropriée à l'échelle de leur territoire, sans fixer d'obligations qui s'appliqueraient indistinctement à l'ensemble d'entre elles, la commission **n'a pas adopté de texte.**

I. LE DROIT À L'EAU : UN ENJEU MONDIAL, DES PROBLÉMATIQUES LOCALES

A. UN DROIT ESSENTIEL CONSACRÉ PAR PLUSIEURS ORGANISATIONS INTERNATIONALES MAIS AUQUEL DES POPULATIONS ENTIÈRES N'ACCÈDENT PAS

1. Un droit à l'eau en voie d'affirmation progressive

a) *Le droit à l'eau, une ambition partagée à l'échelle internationale*

Le droit à l'eau potable et à l'assainissement est inscrit dans plusieurs traités internationaux, notamment des traités relatifs aux droits humains de certaines catégories de personnes, comme la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée le 20 novembre 1989 ou la Convention relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006.

Sa première reconnaissance mondiale remonte à l'adoption, le **28 juillet 2010**, par l'Assemblée générale des Nations Unies, d'une résolution qui reconnaît le droit à l'eau potable et à l'assainissement comme un « *droit fondamental, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme* ». Les Nations Unies lui ont donné un fondement juridique international en déclarant que ce droit faisait partie du « *droit à un niveau de vie suffisant* ».

Certains pays sont allés plus loin, en **constitutionnalisant le droit à l'eau**, à l'instar de l'**Uruguay**. L'article 47 de la constitution uruguayenne, révisée et adoptée par référendum en 2004, stipule que « *l'eau est une ressource naturelle essentielle à la vie. L'accès aux services d'eau potable et d'assainissement constitue un droit humain fondamental* ». La **Slovénie** a également inscrit le 17 novembre 2016 au sommet de son ordre juridique interne le droit d'accès à une eau potable non privatisée, en consacrant les **ressources en eau comme « un bien public géré par l'État [destiné] en premier lieu à assurer l'approvisionnement durable en eau potable de la population** ».

Enfin, le droit à l'eau potable, à l'assainissement et à l'hygiène constitue l'objectif n° 6 des dix-sept « **Objectifs 2030 de développement durable** » (ODD) adoptés par les États membres des Nations Unies, qui vise à « *garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable* ».

b) *Une reconnaissance européenne du droit à l'eau émergente depuis une vingtaine d'années*

Au niveau européen, la Cour de Justice de l'Union européenne a considéré en 2012, dans sa formation la plus solennelle, que l'accès à l'eau

potable est un **enjeu majeur en termes de santé, de développement et d'environnement**.

Cette ambition a inspiré la révision de la **directive européenne relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine** publiée le 23 décembre 2020, qui découle de la toute première initiative citoyenne européenne (ICE), « *Right2water* ».

Parmi les objectifs de la directive révisée, outre la protection de la santé humaine des contaminations des eaux destinées à la consommation humaine, figure **l'amélioration de l'accès aux eaux destinées à la consommation humaine**. Son article 16 dispose notamment que les États membres « *en tenant compte des perspectives et des circonstances locales, régionales et culturelles en matière de distribution de l'eau, 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 États membres* ».

c) Le droit à l'eau en France, une ressource commune timidement consacrée dans notre droit

En France, l'eau s'est progressivement affirmée dans la sphère juridique comme une ressource commune, dont le droit doit protéger l'égal accès pour tous.

Depuis la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, cette ressource est considérée en France comme appartenant au « **patrimoine commun de la nation** ». Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer sur la constitutionnalité de **l'interdiction d'interrompre la distribution d'eau dans les résidences principales, issue notamment de la loi « DALO »¹ et de la loi « Brottes »²**. Le juge constitutionnel a saisi cette occasion pour assimiler le droit d'accès à l'eau à un **besoin essentiel de la personne** (décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015 « *Société SAUR SAS* »).

2. Un droit peu effectif en pratique, auquel un trop grand nombre de personnes n'accèdent pas, y compris en France

Les données de l'accès à l'eau et à l'assainissement au niveau international sont **alarmantes, particulièrement dans les pays en développement**. Selon le Baromètre 2020 de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement, établi par Solidarités International, **2,2 milliards d'êtres humains n'ont toujours pas un accès sécurisé à l'eau potable** (soit 29 % de

¹ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

² Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes.

la population mondiale), 4,2 milliards n'ont pas accès à l'assainissement (soit 55 % de la population mondiale) et 2,6 millions de personnes, principalement des enfants de moins de cinq ans, meurent chaque année de maladies liées à l'eau insalubre.

En France, la situation est bien plus satisfaisante. Situé en zone tempérée et bénéficiant d'une pluviométrie satisfaisante, notre pays dispose d'une **quantité d'eau suffisante pour ses différents usages**, même si lors d'épisodes de sécheresse sévère, des mesures d'économies s'imposent.

On estime toutefois à environ **235 000 le nombre de personnes privées aujourd'hui en France d'un accès permanent à l'eau.**

B. UN DROIT QUE LE LÉGISLATEUR NATIONAL A CONSACRÉ SANS POUR AUTANT EN AVOIR GARANTI L'EFFECTIVITÉ

1. Malgré des dispositions législatives qui favorisent l'accès à l'eau pour tous...

Reconnu tardivement, par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (dite « LEMA »), le droit autonome d'accès à l'eau prévoit que *« chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous »*.

Cette affirmation de portée générale a constitué depuis lors **la base juridique** pour la mise en œuvre de l'ensemble des dispositifs visant à rendre effectif ce droit à l'eau, à l'instar de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 précitée qui a introduit la possibilité pour les collectivités compétentes de mettre en place des expérimentations *« en vue de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau »* et **interdit les coupures d'eau ainsi que les réductions de débit par les distributeurs en cas de non-paiement des factures d'eau, et ce sans condition de ressources.**

La loi n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, initiée par notre collègue Christian Cambon, a par ailleurs instauré un **système d'aide au règlement des factures d'eau et d'assainissement en faveur des plus démunis**¹, garantissant ainsi un accès continu à ces services vitaux.

¹ Codifié à l'article L. 2224-12-3-1 du code général des collectivités territoriales.

Dispositions législatives relatives à la tarification sociale de l'eau

L'expérimentation de **tarification sociale de l'eau a été pérennisée** par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, et généralisée pour toutes les collectivités volontaires, avec un panel de possibilités d'intervention laissées à l'initiative des collectivités :

- définition de tarifs tenant compte de la composition ou des revenus du foyer ;
- attribution d'une aide au paiement des factures d'eau ;
- aide à l'accès à l'eau ;
- accompagnement pour des mesures d'économie d'eau ;
- tarifs incitatifs définis en fonction de la quantité d'eau consommée.

Par ailleurs, cette même loi a introduit une disposition qui prévoit que *« la tarification de l'eau potable aux abonnés domestiques peut tenir compte du caractère indispensable de l'eau potable et de l'assainissement pour les abonnés en situation particulière de vulnérabilité en prévoyant un tarif progressif pouvant inclure une première tranche de consommation gratuite »* (article L. 2224-12- 4 du CGCT).

2. Un trop grand nombre de personnes ne bénéficiant toujours pas d'un accès à l'eau satisfaisant en France

Le **droit à l'eau est une réalité pour la grande majorité** de la population française. En effet, près de 99 % des personnes sont aujourd'hui raccordées à un réseau de distribution d'eau. Si le raccordement aux réseaux sanitaires et de distribution d'eau est assuré pour une très grande majorité de nos concitoyens, des **catégories de citoyens ne bénéficient néanmoins toujours pas d'un accès à l'eau potable et à l'assainissement dans des conditions satisfaisantes.**

a) La France compte toujours un grand nombre de personnes privées d'un accès permanent à l'eau

Le nombre des exclus de l'eau est toujours élevé en France : en 2013, l'Insee dénombrait **204 000 logements privés de confort sanitaire**, c'est-à-dire d'eau courante, de W.C. intérieurs et d'installations sanitaires et l'Organisation mondiale de la santé estime que 1,4 million de Français métropolitains ne bénéficient pas en 2019 d'un accès à l'eau géré en toute sécurité.

Le 25^e rapport sur le mal-logement de la Fondation Abbé Pierre estime à 143 000 le nombre de personnes sans domicile fixe, 91 000 qui vivent

dans des habitats de fortune en France, 16 000 personnes dans 497 bidonvilles, 208 000 gens du voyage mal logés et 24 000 personnes hébergées dans des foyers de migrants.

b) Les impayés de facture d'eau, un signe de précarité sociale qui ne trompe pas

La variabilité du prix de l'eau en France entraîne un taux d'effort budgétaire différent selon le lieu de résidence. Le **prix de l'eau** correspond à la somme du prix moyen de l'eau potable et du prix moyen de l'assainissement collectif. C'est le prix du service (prélèvement, traitement, distribution et entretien des réseaux idoines) qui est facturé à l'utilisateur : il est fixé localement par la collectivité, la commune ou le syndicat d'eau potable ou d'assainissement auquel elle a confié l'organisation du service, le cas échéant en application d'un contrat de délégation de service à une société privée.

La variabilité du prix de l'eau en France

Selon une enquête portant sur 130 communes réalisée par l'association « 60 millions de consommateurs » publiée le 25 mars 2021, le **prix de l'eau en France a augmenté de 10,7 % en moyenne depuis dix ans**. De 2011 à 2020, la croissance moyenne du prix de l'eau a ainsi dépassé le rythme de l'inflation hors tabac. Le prix moyen du mètre cube d'eau présente des **écarts allant du simple au quintuple** selon les villes, de 1,45 euro/m³ à Antibes à 8 euros à Mamoudzou (Mayotte).

En 2018, pour une consommation moyenne par ménage de 120 m³, le prix de l'eau s'élève en moyenne à 4,08 € TTC par m³ (contre 4,03 en 2017). Il se divise à part équivalente entre l'eau potable (2,05 €/m³) et l'assainissement collectif (2,03 €/m³), ce qui représente une facture moyenne de 489,60 € par an¹.

c) Les aides de plus en plus volontaristes des collectivités

Ainsi que l'indique le Conseil d'État dans son rapport sur « l'eau et son droit », pendant longtemps, « le droit d'accès à l'eau [a été réduit] à un droit à l'aide en cas d'impayé et à un encadrement de la coupure d'eau ». La **prise en charge des factures d'eau impayées** a initialement dépendu des politiques sociales locales, par l'intermédiaire des centres communaux d'action sociale (CCAS). Les mesures curatives, qui interviennent une fois la facture d'eau émise, visent essentiellement **l'aide partielle ou la résorption ponctuelle des impayés d'eau des ménages demandeurs**. Ces aides ne présentent pas de

¹ La France reste toutefois un des pays européens où l'eau est la moins chère, avec ses 4,08 euros/m³ en moyenne contre 5,21 euros en Allemagne et 6,61 euros au Danemark, selon les chiffres 2017 de l'Office international de l'eau.

caractère automatique, elles sont attribuées à la demande des ménages, ce qui explique les taux de non-recours élevés.

Les lois « Brottes » et « Engagement et proximité » ont instauré des dispositifs d'aide préventive, avec notamment la possibilité de la **tarification sociale de l'eau**, d'abord sous forme d'une expérimentation, élargie en 2019 à l'ensemble des collectivités territoriales qui le souhaitent.

Les aides préventives prévoient soit une tarification intégrant une première tranche dite sociale universelle, comportant un volume d'eau donné à tarif réduit, soit une allocation eau.

Le rapport 2020 de l'expérimentation de la loi « Brottes » fournit des éléments de bilan quantitatif concernant les mesures préventives mises en œuvre :



Ce même rapport indique que l'instauration de tarifs sociaux est néanmoins contrainte par l'existence de compteurs individuels. Les montants moyens d'allocation eau attribués varient de 22 € à 78 € et concernent selon les territoires qui l'appliquent entre 500 et 19 000 bénéficiaires.

3. Une nécessité renforcée par la crise sanitaire

La situation sanitaire dégradée du fait de la pandémie de COVID-19 qui dure depuis mars 2020 a démontré l'**importance vitale de l'assainissement et de l'hygiène**, afin de prévenir et de contrôler les maladies. L'hygiène des mains est une recommandation récurrente des instances sanitaires mondiales et nationales : se laver les mains est l'une des manières les plus efficaces d'empêcher la propagation d'agents pathogènes et de prévenir les infections.

L'épidémie fait **ressortir avec force la nécessité de l'accès à l'eau pour tous** afin de respecter les gestes barrières et les préconisations en matière d'hygiène publique. Le droit effectif à l'eau est dans cette optique un moyen de sortir plus vite de la situation épidémique où nous nous trouvons.

II. L'OBJECTIF DE LA PROPOSITION DE LOI : GARANTIR LE DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT PAR DES MESURES DÉCLINÉES AU PLUS PRÈS DES BESOINS ET DES TERRITOIRES

La présente proposition de loi entend **garantir à tous un accès à l'eau potable et à l'assainissement** (article 1^{er}), **défini comme le droit, pour chaque personne physique, de disposer chaque jour gratuitement d'une quantité suffisante d'eau potable pour répondre à ses besoins élémentaires et d'accéder aux équipements lui permettant d'assurer son hygiène, son intimité et sa dignité.**

Afin d'assurer l'effectivité de ce droit, elle comporte deux mesures : la **mise à disposition gratuite d'équipements** de distribution d'eau et d'assainissement pour les personnes qui en ont besoin (article 2) et la **gratuité de l'accès à l'eau et à l'assainissement** pour les volumes d'eau répondant aux **besoins essentiels des ménages** (article 3).

Le rapporteur de la commission ne peut qu'être favorable à ces avancées dont les modalités d'application aux collectivités territoriales ne sont toutefois pas aisées à mettre en œuvre. Les efforts en faveur de l'accès de tous à l'eau devraient réunir l'ensemble des volontés, afin que **l'eau cesse d'être une ressource à laquelle certaines personnes n'ont pas accès de manière pérenne et sécurisée.**

A. L’AFFIRMATION D’UN DROIT À L’EAU POTABLE ET À L’ASSAINISSEMENT (ARTICLE 1^{ER}), UN OBJECTIF LÉGITIME MAIS UNE MISE EN ŒUVRE MALAISÉE

La commission **partage l'objectif** de cet article. Elle constate cependant que **le droit à l'eau est déjà consacré par le code de l'environnement** selon lequel *« l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous »* (article L. 210-1).

De plus, la distribution de l'eau, qui incombe aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale, entraîne des **charges de gestion** (coût d'adduction, de traitement, d'assainissement et entretien des réseaux) que les collectivités facturent aux usagers. L'instauration de la gratuité induirait des déficits de gestion au détriment de certains consommateurs. De plus, la commission craint que la gratuité d'une ressource limitée ne génère des comportements de gaspillage, alors qu'il est **essentiel de préserver cette ressource, dans le cadre d'une gestion économe.**

Pour ces raisons, la commission **n'a pas adopté cet article.**

B. LA MISE À DISPOSITION GRATUITE D'ÉQUIPEMENTS SANITAIRES ET DE DISTRIBUTION D'EAU PAR LE BLOC COMMUNAL, UNE MESURE INADAPTÉE AUX RÉALITÉS LOCALES

Pour la commission, la mise en œuvre de ces obligations nouvelles reposerait sur les collectivités et leurs groupements, sans qu'il soit tenu compte des **différences territoriales**. Certaines collectivités ont déjà développé un accès à l'eau gratuite en installant des bornes-fontaines, pour répondre aux problématiques propres à leur population et tenir compte des besoins locaux, qui peuvent varier d'un territoire à l'autre en fonction du climat, de la densité, de l'urbanisme, de la structure des habitats, etc.

Le respect de ces obligations **entraînerait de nouvelles charges financières pour l'ensemble des collectivités**, qu'elles auraient à assumer indépendamment de l'existence d'un besoin ou d'une nécessité locale. La commission estime préférable que chaque collectivité puisse déterminer librement la nécessité ou non d'installer ces équipements d'accès à l'eau, en vertu du **principe de subsidiarité**.

Pour ces raisons, la **commission n'a pas adopté cet article**.

C. LA GRATUITÉ DE L'ACCÈS À L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT POUR LES BESOINS ESSENTIELS DES MÉNAGES (ARTICLE 3)

La commission n'est **pas favorable à l'instauration de la gratuité de volumes d'eau potable pour tous, indépendamment de la composition et des capacités financières des ménages**. Le bilan des expériences menées en ce sens, notamment en Flandre (Belgique) de 1997 à 2016, a mis en évidence un certain nombre d'**effets pervers** : la gratuité a augmenté le coût marginal de l'eau, n'a pas permis d'atteindre l'objectif d'équité et a généré des formes de surconsommation.

La commission relève par ailleurs que la fixation d'une volumétrie d'eau unique pour couvrir les besoins essentiels est **source de complexité**, alors qu'il existe de **fortes disparités de consommation d'un endroit à l'autre du territoire**. Le choix d'un volume unique n'offre pas la **souplesse nécessaire pour tenir compte des usages envisagés** (boisson, cuisine et/ou hygiène), du nombre de personnes composant le ménage et du type d'habitat. La quantité d'eau nécessaire aux besoins essentiels est d'une certaine façon une donnée relative, dépendante du climat, de la physiologie individuelle ainsi que des usages sociaux et des habitudes des ménages.

Pour ces raisons, la **commission n'a pas adopté cet article**.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Reconnaissance du droit à l'eau potable et à l'assainissement

Objet : Cet article vise à reconnaître le droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour chaque personne, mis en œuvre par l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

I. Un droit déjà consacré, que les collectivités peuvent mettre en œuvre dans le cadre de leur action publique locale

Le droit à l'eau potable est reconnu par plusieurs traités internationaux ratifiés par la France, à l'instar de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 (article 24) ou la Convention relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006 (article 28).

S'il n'existe pas de traités internationaux de portée générale reconnaissant le droit à l'eau potable et à l'assainissement comme un droit autonome, celui-ci a néanmoins été consacré au travers d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée par 122 États (dont la France) le 28 juillet 2010¹ comme un « *droit fondamental, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme* ». L'eau doit être potable, accessible, disponible, d'un coût abordable et fournie sans discrimination aucune.

Les États et organisations internationales sont invités par cette résolution à « *apporter des ressources financières, de renforcer les capacités et de procéder à des transferts de technologies, grâce à l'aide et à la coopération internationales, en particulier en faveur des pays en développement, afin d'intensifier les efforts faits pour fournir une eau potable et des services d'assainissement qui soient accessibles et abordables pour tous* ».

Dans l'ordre juridique interne, le droit d'accès à l'eau a été consacré par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (dite « LEMA ») qui prévoit que « *chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous* ». Cette disposition est codifiée à l'article L. 210-1 du code de l'environnement. Elle implique que l'eau doit être économiquement accessible, c'est-à-dire ne pas compromettre la capacité d'un individu à acquérir d'autres biens essentiels.

¹ https://www.fpf2e.org/userfiles/files/publication/institution/ONU_Droit%20%C3%A0%20l'eau_28%20juill_2010.pdf

II. La proposition de loi initiale

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi vise à insérer dans le code de la santé publique un nouveau chapitre intitulé « Droit à l'eau potable et à l'assainissement » ainsi qu'un nouvel article L. 1314-1 visant à **reconnaître le droit à l'eau potable et à l'assainissement**.

Celui-ci se définit comme le droit, pour chaque personne physique :

- de disposer chaque jour gratuitement d'une quantité suffisante d'eau potable pour répondre à ses besoins élémentaires ;
- d'accéder aux équipements lui permettant d'assurer son hygiène, son intimité et sa dignité.

Par ailleurs, l'article 1^{er} précise que **l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics concourent à la mise en œuvre de ce droit**.

III. La position de la commission

La commission **partage l'objectif** de cet article mais constate que **le droit à l'eau est déjà consacré par le code de l'environnement**, à l'article L. 210-1 qui dispose que « *l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous.* »

La distribution de l'eau entraîne, pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale, des **charges de gestion** (coût d'adduction, de traitement, d'assainissement et entretien des réseaux). De plus, la commission craint que la gratuité d'une ressource limitée ne génère des comportements de gaspillage, alors qu'il est essentiel de préserver cette ressource, dans le cadre d'une gestion économe.

Pour ces raisons, la commission n'a pas adopté cet article.

Article 2

Obligation pour les collectivités territoriales et leurs groupements de mettre gratuitement à disposition des équipements sanitaires et de distribution d'eau potable

<p>Objet : Cet article prévoit une obligation pour les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'installer et d'entretenir des équipements de distribution gratuite d'eau potable ainsi que des toilettes publiques et douches gratuites, en fonction de seuils démographiques, dans un délai de cinq ans.</p>
--

I. Le bloc communal, au cœur du service public de l'eau et de l'assainissement

En application des articles L. 2224-7-1 et L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les communes sont chargées d'assurer les services publics de distribution de l'eau et de l'assainissement.

La loi leur confie en effet une **compétence obligatoire en matière de distribution d'eau potable et d'assainissement des eaux usées**. À ce titre, elles doivent établir un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies ainsi qu'un schéma d'assainissement collectif comprenant un descriptif détaillé des ouvrages de collecte et de transport des eaux usées.

Le transfert de cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, qui se substitue alors à ses droits et obligations pour l'exercice de cette compétence, est obligatoire s'agissant des communautés urbaines (article L. 5215-20 du CGCT) et des métropoles (article L. 5217-2 du CGCT).

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République avait prévu le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2020.

La loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes a aménagé les modalités du transfert des compétences aux communautés de communes, sans remettre en cause le caractère obligatoire de celui-ci, au plus tard au 1^{er} janvier 2026. Un mécanisme de minorité de blocage avait été instauré pour permettre le report du transfert obligatoire des compétences « eau » et/ou « assainissement » aux communautés de communes jusqu'au 1^{er} janvier 2026, si 25 % des communes membres représentant 20 % de la population intercommunale s'opposaient à ce transfert avant le 1^{er} juillet 2019. Cette faculté était réservée aux communautés de communes n'exerçant pas, à titre optionnel ou facultatif, les compétences « eau » et/ou « assainissement », à l'exception du service public d'assainissement non collectif.

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a quant à elle introduit la faculté, pour une communauté de communes ou une communauté d'agglomération, de déléguer tout ou partie des compétences « eau », « assainissement des eaux usées » et « gestion des eaux pluviales urbaines » à l'une de ses communes membres ou à un syndicat existant au 1^{er} janvier 2019 inclus en totalité dans le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Les services publics d'eau et d'assainissement sont gérés financièrement comme des services publics à caractère industriel et

commercial (SPIC), dont le financement doit être assuré par les redevances perçues auprès des usagers en contrepartie du service rendu, conformément à l'article L. 2224-11 du code général des collectivités territoriales. Les communes et leurs établissements publics de coopération ont le choix entre exercer leur compétence en matière d'eau potable ou d'assainissement en régie ou confier sa gestion à des entreprises privées par le biais d'une délégation de service public (affermage, concession).

II. La proposition de loi initiale

L'article 2 de la présente proposition de loi introduit un nouvel article L. 1314-2 dans le code de la santé publique qui prévoit une obligation pour les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de distribution d'eau potable et d'assainissement de satisfaire les besoins élémentaires en eau potable et assainissement des populations non raccordées aux réseaux de distribution d'eau potable.

Cet article décline **trois types d'obligations qui s'appliquent aux collectivités en fonction de seuils démographiques** :

- l'installation et l'entretien d'équipements de distribution gratuite d'eau potable dans l'ensemble des collectivités ;
- l'installation et l'entretien de toilettes publiques gratuites accessibles à tous dans les collectivités de plus de 3 500 habitants ;
- l'installation et l'entretien de douches gratuites, en rendant éventuellement accessibles des douches ou des laveries dans les collectivités de plus de 15 000 habitants.

Pour se conformer à ces nouvelles obligations, les collectivités disposent d'un **délai de cinq ans à compter de la promulgation de la loi**. À cette fin, elles peuvent recourir aux équipements sanitaires existants situés dans des bâtiments et équipements publics ou qu'elles subventionnent. L'article prévoit également qu'elles peuvent bénéficier d'aides à la création de nouveaux équipements sanitaires, en particulier des agences de l'eau.

III. La position de la commission

La commission constate que la mise en œuvre de ces obligations nouvelles reposerait sur les collectivités territoriales et leurs groupements, sans qu'il soit tenu compte des **différences pouvant exister d'un territoire à l'autre**. Certaines collectivités ont déjà développé un accès à l'eau gratuite en installant des bornes-fontaines, pour répondre aux problématiques propres à leur population et tenir compte des besoins locaux, qui varient d'un territoire à l'autre en fonction du climat, de la densité, de l'urbanisme et de la structure des habitats, etc.

Le respect de ces obligations **entraînerait de nouvelles charges financières pour l'ensemble des collectivités**, qu'elles auraient à assumer indépendamment de l'existence d'un besoin ou d'une nécessité locale. La commission estime qu'il est **préférable que chaque collectivité puisse déterminer librement la nécessité ou non d'installer ces équipements** d'accès à l'eau, en vertu du principe de subsidiarité.

Pour ces raisons, la commission n'a pas adopté cet article.

Article 3

Instauration de la gratuité des premiers volumes d'eau

Objet : Cet article prévoit d'instaurer la gratuité de l'eau potable et de l'assainissement pour l'alimentation et l'hygiène de chaque personne physique, dont le volume est fixé chaque année par décret pris en Conseil d'État, après avis du Comité national de l'eau.

I. Une gratuité des premiers volumes d'eau déjà possible à droit constant

A. Le principe de la facturation des usagers et les aides départementales et communales aux ménages en difficulté

En application des articles L. 2224-12-1 et L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales, toute fourniture d'eau potable, quel qu'en soit le bénéficiaire, fait l'objet d'une facturation, qui comprend une part proportionnelle, calculée en fonction du volume réellement consommé par l'abonné et éventuellement une part fixe, calculée en fonction des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement, notamment du nombre de logements desservis.

L'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement prévoit la création, dans chaque département, d'un fonds de solidarité pour le logement (FSL) qui « *accorde [...] des aides au titre des dettes de loyer et de factures d'énergie, d'eau, de téléphone et d'accès à internet, y compris dans le cadre de l'accès à un nouveau logement* ». La gestion des FSL relève de la responsabilité des départements, qui décident du niveau des ressources qu'ils y affectent et fixent les règles d'attribution et le montant des aides sur la base d'un règlement intérieur.

L'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles dispose également que « *dans les conditions fixées par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de*

la collectivité pour disposer de la fourniture d'eau, d'énergie, d'un service de téléphonie fixe et d'un service d'accès à internet ».

Les personnes en difficulté peuvent demander à bénéficier d'une aide financière versée par le FSL afin régler leurs factures d'eau impayées. De telles aides peuvent également être versées par les centres communaux d'action sociale (CCAS).

B. L'expérimentation et la pérennisation de la tarification sociale de l'eau

L'article 28 de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes (dite loi « Brottes ») a introduit la possibilité pour les collectivités compétentes de mettre en place, sur une période de cinq ans, des expérimentations *« en vue de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau »*. Cette expérimentation pouvait porter sur la mise en place d'une tarification sociale de l'eau tenant compte de la composition ou des revenus du foyer, d'une aide au paiement des factures d'eau ou d'une aide à l'accès à l'eau. Par décret n° 2015-46 en date du 14 avril 2015 (modifié par le décret n° 2015-962 du 31 juillet 2015), le Gouvernement a arrêté la liste des 50 collectivités autorisées à participer à l'expérimentation de mise en œuvre d'une tarification sociale de l'eau.

L'article 15 de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a généralisé le principe d'une tarification sociale de l'eau pour toutes les collectivités volontaires, avec un panel de possibilités d'intervention (définition de tarifs tenant compte de la composition ou des revenus du foyer, attribution d'une aide au paiement des factures d'eau, aide à l'accès à l'eau, accompagnement pour des mesures d'économie d'eau, tarifs incitatifs définis en fonction de la quantité d'eau consommée) qu'il leur appartient de mobiliser en fonction des spécificités de leur territoire et des besoins de leur population.

Par ailleurs, cette même loi a introduit à l'article L 2224-12-4 du CGCT une disposition qui prévoit que *« la tarification de l'eau potable aux abonnés domestiques peut tenir compte du caractère indispensable de l'eau potable et de l'assainissement pour les abonnés en situation particulière de vulnérabilité en prévoyant un tarif progressif pouvant inclure une première tranche de consommation gratuite »*.

II. La proposition de loi initiale

L'article 3 de la présente proposition de loi modifie l'article L. 210-1 du code de l'environnement, qui dispose que *« l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous »*, afin d'étendre ce droit d'accès à l'assainissement et de remplacer la

notion de « conditions économiquement acceptables » par l'**instauration de la gratuité des volumes d'eau nécessaires pour les besoins essentiels** à la vie et à la dignité.

À cette fin, le volume d'eau considéré comme répondant aux besoins essentiels sera fixé annuellement par décret pris en Conseil d'État, après avis du Comité national de l'eau.

III. La position de la commission

La commission n'est **pas favorable à l'instauration de la gratuité d'un volume d'eau potable pour tous, indépendamment de la composition et des capacités financières des ménages**. Le bilan des expériences menées en ce sens, notamment en Flandre (Belgique) de 1997 à 2016, a mis en évidence un certain nombre d'**effets pervers** : la gratuité a augmenté le coût marginal de l'eau, n'a pas permis d'atteindre l'objectif d'équité et a généré des formes de surconsommation.

La commission relève par ailleurs que la fixation d'une volumétrie d'eau unique pour couvrir les besoins essentiels est source de complexité, alors qu'il existe de fortes disparités de consommation d'un endroit à l'autre du territoire. Le choix d'un volume unique n'offre pas la souplesse nécessaire pour tenir compte des usages envisagés (boisson, cuisine, hygiène, toilettes), du nombre de personnes composant le ménage et du type d'habitat. Il s'agit en effet d'une donnée culturelle, dépendante du climat, de la physiologie individuelle ainsi que des usages sociaux et des habitudes des ménages.

Pour ces raisons, la commission n'a pas adopté cet article.

Article 4

Gages financiers

L'article 4 vise à gager les dispositions de la présente proposition de loi pour **assurer sa recevabilité financière** au regard de l'article 40 de la Constitution, à la fois pour les collectivités territoriales et pour l'État.

La commission, par coordination, n'a pas adopté cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 31 mars 2021, la commission a examiné le rapport sur la proposition de loi n° 375 (2020-2021) visant à garantir effectivement le droit à l'eau par la mise en place de la gratuité sur les premiers volumes d'eau potable et l'accès pour tous à l'eau pour les besoins nécessaires à la vie et à la dignité.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous passons à l'examen de la proposition de loi de notre collègue Marie-Claude Varillas visant à garantir effectivement le droit à l'eau par la mise en place de la gratuité sur les premiers volumes d'eau potable et l'accès pour tous à l'eau pour les besoins nécessaires à la vie et à la dignité, dont l'examen en séance publique aura lieu le 15 avril prochain dans le cadre de l'espace réservé au groupe CRCE.

Je vous rappelle que cet examen s'inscrit dans le cadre du *gentlemen's agreement* en vertu duquel la commission ne peut modifier le texte de la proposition de loi sans l'accord du groupe auteur de la demande d'inscription à l'ordre du jour.

La Journée mondiale de l'eau, qui s'est tenue lundi 22 mars dernier, nous a rappelé l'importance stratégique de cette ressource, vitale pour les hommes et les activités économiques, dont l'apparente abondance n'est que toute relative, avec des pays en situation de stress hydrique très fort et des populations privées d'un accès sécurisé à l'eau potable, y compris dans notre pays.

Je remercie le rapporteur, M. Gérard Lahellec, pour le travail qu'il a accompli et les nombreuses auditions qu'il a conduites. Il s'agit de son premier office de rapporteur au nom de notre commission, ce dont je le félicite.

Je rappelle que notre commission a déjà examiné en 2017 un texte comportant des dispositions similaires visant à mettre en œuvre le droit à l'eau potable et à l'assainissement, dont le rapporteur avait été notre collègue Ronan Dantec.

M. Gérard Lahellec, rapporteur. – Il s'agit en effet du premier texte que je suis chargé de rapporter au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable depuis mon élection au Sénat : en quelque sorte, pour m'inscrire dans le sujet qui nous intéresse, je me jette à l'eau...

La Journée mondiale de l'eau du 22 mars dernier a rappelé combien la question de l'accès à l'eau potable reste prégnante dans le monde. Il y a là

un sujet dont personne ne peut se désintéresser, qui s'aggrave à certains endroits du monde, et m'apparaît comme le défi du siècle, y compris pour notre pays, malgré la relative abondance de l'eau sous nos latitudes. Depuis peu, des régions entières connaissent certains étés un stress hydrique qui conduit au rationnement de la ressource et à l'interdiction de certains usages.

L'eau est en effet d'une ressource vitale, essentielle à la vie : si la quantité d'eau diminuait de 20 %, cela pourrait conduire à la mort de certains êtres humains. Sans un accès sécurisé à une eau potable de bonne qualité, l'être humain ne peut s'épanouir. Il reste tributaire de la satisfaction de ce besoin qui conditionne sa survie. Sans elle, pas de dignité possible, pas de développement durable, pas de justice sociale, pas d'accès aux fruits de la croissance. Je crois que vous partagez avec moi l'idée que l'eau potable est un bien commun, dont aucun être humain ne devrait être exclu. La question de son accès universel se double d'une dimension d'accessibilité sociale, sur laquelle nous reviendrons, et qui constitue le fondement de cette proposition de loi.

Nous n'arrivons pas sur un terrain vierge de toute avancée, et le président a rappelé le travail mené en 2017 par M. Dantec. Nous n'avons pas à être révolutionnaires : nous devons parfaire l'œuvre déjà accomplie, dans un esprit humaniste. C'est l'esprit de cette proposition de loi.

Ce droit a d'ores et déjà été consacré au plus haut niveau. Je pense notamment à l'adoption, le 28 juillet 2010, par l'Assemblée générale des Nations Unies, d'une résolution qui reconnaît le droit à l'eau potable et à l'assainissement comme un droit fondamental ; à certains pays qui ont constitutionnalisé le droit d'accès à l'eau, comme la Slovénie ou l'Uruguay ; au droit à l'eau potable, à l'assainissement et à l'hygiène, qui constitue l'objectif n° 6 des 17 Objectifs 2030 de développement durable (ODD) adoptés par les États membres des Nations Unies, qui vise à « garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable ».

La nouvelle directive européenne sur l'eau potable de décembre 2020 dispose également que les États membres « en tenant compte des perspectives et des circonstances locales, régionales et culturelles en matière de distribution de l'eau, 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 ».

Ce droit est reconnu, proclamé, consacré, mais il s'agit d'un droit fragile. Les chiffres sont tenaces, et ce sont eux que je regarde. Selon le Baromètre 2020 de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement, établi par Solidarités International, 2,2 milliards d'êtres humains - soit 29 % de la population mondiale - n'ont toujours pas un accès sécurisé à l'eau potable ; 4,2 milliards d'humains - soit 55 % de la population mondiale - n'ont pas accès à l'assainissement ; et 2,6 millions de personnes, principalement des

enfants de moins de cinq ans, meurent chaque année de maladies liées à une consommation d'eau insalubre.

Si, en France, la situation est naturellement bien meilleure, notre pays n'est pas épargné par certaines formes de précarité en eau et il existe toujours des exclus de l'eau. En 2013, l'Insee dénombrait encore 204 000 logements privés de confort sanitaire, c'est-à-dire d'eau courante, de WC intérieurs et d'installations sanitaires. L'Organisation mondiale de la santé estime que 1,4 million de Français métropolitains ne bénéficient pas en 2019 d'un accès à l'eau géré en toute sécurité. En outre, le 25^e rapport sur le mal-logement de la Fondation Abbé Pierre estime à 143 000 le nombre de personnes sans domicile fixe et à 91 000 celui des personnes qui vivent dans des habitats de fortune en France. Ce sont eux que l'on nomme les « exclus de l'eau ».

Il existe en outre dans notre pays ceux que l'on appelle les « précaires en eau ». En 2017, selon l'enquête « Budget des familles » de l'Insee, les charges d'eau représentaient en moyenne 1 % du budget d'un ménage en France. En raison des grandes disparités du prix de l'eau en France, avec un prix du mètre cube allant de 1,45 euro à plus de 8 euros, l'effort budgétaire diffère d'une collectivité à l'autre. L'on estime qu'au-delà de 3 % du budget des ménages, l'effort à consentir pour accéder à l'eau génère une situation de pauvreté en eau. Ajoutons à cela que le prix de l'eau en France a augmenté de 10,7 % en moyenne au cours de la dernière décennie, ce qui est supérieur à l'inflation hors tabac. L'accès aux chiffres est malaisé : la part des impayés sociaux dans les impayés globaux n'est en général pas une donnée rendue publique par les services publics d'eau.

Les associations que j'ai entendues – environ une dizaine – m'ont signalé que, selon elles, plus d'un million de personnes consacrent à l'eau plus de 3 % de leur budget. La Fondation Abbé Pierre évalue pour sa part à 1,2 million le nombre de locataires en situation d'impayés de loyer et/ou de charges.

Voilà pour ce qui est de l'écart entre le droit et le fait. Le législateur français n'est bien entendu pas resté insensible à la question : la loi Brottes de 2013 a interdit les coupures d'eau des ménages pour impayés et mis en œuvre une expérimentation de tarification sociale de l'eau. Cela a permis d'aller plus loin que l'approche curative qui prévalait jusqu'alors, consistant en des aides à la prise en charge des factures impayées, généralement par les collectivités territoriales : centres communaux d'action sociale et fonds de solidarité pour le logement au niveau départemental.

À la différence des aides curatives, qui consistent en un droit non automatique à une aide ponctuelle et partielle à l'impayé, les aides préventives s'appliquent dès lors que le foyer satisfait aux critères prédéfinis. Elles prennent la forme soit d'une tarification intégrant une première tranche dite sociale universelle, comportant un volume d'eau

donné à tarif réduit, soit d'une allocation eau. Ainsi, la ville de Dunkerque a mis en place un design tarifaire à trois tranches, avec une volumétrie pour l'eau dite essentielle, l'eau utile et l'eau confort, avec un prix au mètre cube allant de 0,85 euro à 2,1 euros. La ville de Rennes, elle, a instauré une première tranche gratuite de 10 mètres cubes pour les 180 000 abonnés du réseau. La loi Engagement et proximité de décembre 2019 a pérennisé ces possibilités de tarification sociale et a mis à la disposition des collectivités qui le souhaitent une boîte à outils leur fournissant des instruments d'action pour favoriser l'accès de tous à l'eau. Face à ce constat, il est nécessaire de consolider les acquis en garantissant de manière plus effective le droit d'accès à l'eau en France. L'eau n'a pas de prix, mais elle a un coût, qui est celui de son acheminement, de son traitement et de son assainissement. Les services de l'eau sont des services publics industriels et commerciaux (SPIC), qui reposent sur une logique de tarification à l'utilisateur, et non sur un financement par l'impôt. En vertu de la libre administration des collectivités territoriales, les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui en assurent la distribution sont libres de mettre en œuvre des politiques locales en vue de favoriser l'accès de l'eau aux populations précaires ou marginalisées.

Je terminerai mon propos en citant la directive européenne sur l'eau potable de décembre 2020, qui enjoint aux États européens l'installation « d'équipements intérieurs et extérieurs dans les espaces publics, lorsque cela est techniquement réalisable, d'une manière qui soit proportionnée à la nécessité de telles mesures et compte tenu des conditions locales spécifiques, telles que le climat et la géographie ».

Le texte que nous examinons aujourd'hui est l'occasion d'en commencer la transposition. Son article premier consiste en l'affirmation solennelle au droit à l'eau potable et à l'assainissement pour chaque personne, qui comprend une quantité d'eau quotidienne pour répondre à ses besoins élémentaires, et à celui d'accéder aux équipements permettant d'assurer son hygiène, son intimité et sa dignité. C'est l'élévation au rang législatif de principes d'humanité qui fonderont la mise en œuvre du droit effectif à l'eau pour chacun en France.

L'article 2 prévoit une obligation pour les collectivités territoriales ou les EPCI d'installer et d'entretenir des équipements de distribution gratuite d'eau potable ainsi que des toilettes publiques et douches gratuites, en fonction de seuils démographiques, dans un délai de cinq ans. Ainsi, les exclus de l'eau pourront trouver des points d'eau potable sécurisés et des équipements où satisfaire aux besoins d'hygiène, c'est-à-dire conserver sa dignité humaine. La crise sanitaire que nous traversons actuellement accentue ce problème. Le respect des gestes barrières implique notamment de se laver fréquemment les mains : comment le faire sans eau ?

L'article 3 prévoit l'instauration de la gratuité de l'eau potable et de l'assainissement pour l'alimentation et l'hygiène de chaque personne

physique, avec la fixation annuelle d'un volume par décret pris en Conseil d'État, après avis du Comité national de l'eau. Les collectivités accomplissent leur mission de manière satisfaisante, mais la discussion de la proposition de loi rénovant la gouvernance des services publics d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe a mis en lumière certains dysfonctionnements de ce service public si essentiel.

Confier aux collectivités territoriales la satisfaction des besoins essentiels de leurs habitants me semble correspondre à la fois au principe constitutionnel de subsidiarité et à la raison d'être de l'action publique locale.

Je vous propose d'adopter le périmètre de recevabilité des amendements sur ce texte : sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives à la définition du droit à l'eau potable et à l'assainissement, aux obligations qui s'imposent aux collectivités et établissements publics en matière d'équipements de distribution d'eau potable et en matière d'assainissement et à la mise en œuvre de la gratuité des premiers volumes d'eau.

Le périmètre ainsi défini est adopté.

Pour toutes les raisons que j'ai évoquées précédemment, je vous propose d'adopter sans modification la proposition de loi que nous examinons afin qu'elle puisse être discutée dans les meilleures conditions en séance publique le 15 avril prochain.

M. Ronan Dantec. – Merci pour cette présentation très complète. C'est en quelque sorte le deuxième passage d'une proposition de loi sur le droit à l'eau, puisque le groupe écologiste, sous le quinquennat de François Hollande, avait déposé un texte qui, à l'époque, était très attendu. Mais ce texte, programmé trop tardivement par le Gouvernement, n'avait pas pu être voté. C'est un mauvais souvenir : tandis que nous l'avions adopté en commission, il avait été totalement détricoté dans l'hémicycle, alors même qu'il correspondait à des engagements internationaux de la France, et que les enjeux sociaux étaient – ils le sont toujours – extrêmement importants.

Mon groupe soutient donc cette proposition de loi, et ne déposera pas d'amendements, pour gagner du temps. Par rapport à 2017, il y a eu des avancées, notamment sur les tarifs différenciés, mais il faut aller plus loin. Avec les risques de raréfaction des ressources liés au dérèglement climatique, le droit à l'eau devrait conduire à ce qu'on ne permette pas à certains d'utiliser toute l'eau. Nous sommes tous responsables, et il faut partager la ressource. J'espère en tous cas que, quatre ans après, ce texte sera consensuel. À l'époque, notre débat n'avait pas été à la hauteur.

M. Hervé Gillé. – Cette proposition de loi reprend, en effet, des travaux engagés en 2017, quand plusieurs de nos collègues s'étaient investis sur ce sujet, notamment Michel Lesage, Jean Glavany, Jean-Paul Chanteguet,

Marie-George Buffet, François-Michel Lambert, Bertrand Pancher, Stéphane Saint-André – cela montre bien une certaine transversalité politique. On peut regretter qu'ils n'aient pas pu aboutir. En ce qui nous concerne, nous soutenons cette initiative.

Nous insistons toutefois sur la nécessité d'une bonne visibilité pour les collectivités gestionnaires sur le niveau de la gratuité, de manière qu'elles puissent l'intégrer de la meilleure façon possible dans leurs évaluations économiques, financières et sociales. Nous déposerons sur ce point un amendement en séance. Merci, en tout cas, pour cette initiative, qui nous remet en selle sur ce sujet particulièrement important.

M. Jean-Paul Prince. – L'article 4 mentionne la dotation globale de fonctionnement (DGF). Celle-ci, de toute façon, ne peut pas compenser les services de l'eau et de l'assainissement, puisque le budget général ne peut pas compenser des budgets annexes.

Mme Nadège Havet. – Cette proposition de loi est une très bonne idée. Cependant, dans les quinze prochaines années, il y aura des réseaux d'eau à renouveler dans beaucoup de collectivités. Actuellement, le budget principal ne peut pas abonder les budgets annexes. Ne risque-t-on pas de grever encore un peu plus les finances des collectivités territoriales ?

M. Gérard Lahellec, rapporteur. – Évidemment, l'article 40 de la Constitution n'est pas opposable, mais j'entends les observations sur la fragilité de l'article 4. Avec la loi Brottes, 47 collectivités ont travaillé à des hypothèses, et 37 ont conduit l'expérimentation jusqu'à son terme. La synthèse des prescriptions qui découlent de ces concertations peut constituer un outil pour les collectivités. Il est bon d'en avoir conscience. N'avoir pas fait l'itération des éléments de la boîte à outils ne doit pas nous interdire d'y faire référence, le moment venu, et plus particulièrement dans le débat que nous aurons le 15 avril prochain.

Mme Marie-Claude Varailas, auteure de la proposition de loi. – Si nous évoquons la DGF, c'est parce que nous parlons de l'équipement en douches et sanitaires. Sur cette ligne, l'abondement de la DGF peut aider le budget principal à financer ce type de projets. Nous nous gardons bien de définir un niveau de gratuité : nous mentionnons ce qui est nécessaire à la dignité. Il faudra préciser les choses ensuite par décret. Notre objectif est de s'extraire de la notion d'aide aux ménages, dont la dimension caritative est trop réductrice, pour s'orienter vers celle d'un droit directement applicable à l'ensemble de nos concitoyens – donc d'un droit universel.

M. Jean-François Longeot, président. – C'est un sujet que nous devons aborder, en effet... Mais pour l'instant, nous ne sommes pas sûrs d'avoir bien les pieds sur terre.

M. Jean Bacci. – Je suis arrivé récemment dans nos instances, et n'ai pas participé aux travaux engagés au cours des années précédentes. Dans ce texte, quelque chose me choque, c'est la gratuité. Ce qui est gratuit est dû.

Or, l'eau, on doit la protéger et l'économiser. Que l'on facilite l'accès à l'eau pour des gens qui ont des difficultés financières, avec un tarif très bas, oui ; mais pas de gratuité !

M. Didier Mandelli. – C'est aussi la position de notre groupe sur ces grands principes. Au-delà de la complexité dans la mise en œuvre, nous considérons que les élus locaux disposent déjà d'une vaste palette de moyens d'action pour répondre à ces problématiques d'accès à l'eau : les centres communaux d'action sociale (CCAS), politiques spécifiques, restauration scolaire, quotient familial... Il y a aussi des fonds de solidarité au niveau des départements. Faisons confiance aux élus locaux pour résoudre ces questions localement, en lien direct avec leurs administrés. Ces situations sont assez nombreuses sans doute, mais elles réclament une approche à la fois humaine, pragmatique et directe.

Mme Évelyne Perrot. – En milieu rural, dès qu'une famille a un problème, le maire est présent. C'est plutôt en milieu urbain qu'on rencontre de grosses difficultés.

M. Jean-François Longeot, président. – Il existe des fonds, comme le Fonds de solidarité pour le logement (FSL). On ne peut pas aller dans tous les sens, et il faut d'abord bien approfondir le sujet.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi.

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Lors de sa réunion du 31 mars 2021, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a arrêté le périmètre de la proposition de loi n° 375 (2020-2021) visant à garantir effectivement le droit à l'eau par la mise en place de la gratuité sur les premiers volumes d'eau potable et l'accès pour tous à l'eau pour les besoins nécessaires à la vie et à la dignité, enregistrée à la Présidence du Sénat le 17 février 2021.

Elle a considéré que ce périmètre incluait des dispositions relatives :

- à la définition du droit à l'eau potable et à l'assainissement ;
- aux obligations qui s'imposent aux collectivités et établissements publics en matière d'équipements de distribution d'eau potable et en matière d'assainissement ;
- à la mise en œuvre de la gratuité des premiers volumes d'eau.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 16 mars 2021

- *Direction de l'eau et de la biodiversité - Ministère de l'écologie :*
Mmes Amélie COANTIC, sous-directrice de la protection et de la gestion de l'eau, des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques,
Aude RATINAHIRANA, chargée de mission politique nationale de l'eau.

Jeudi 18 mars 2021

- *Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales - Direction générale des collectivités locales :*
MM. Stanislas BOURRON, directeur général, **Laurent PETIAU**, adjoint au chef du bureau des services publics locaux.

- *Inrae :* **Mmes Marielle MONTGINOUL**, chercheuse,
Marie TSANGA, chercheuse.

- *AMORCE :* **Mme Muriel FLORIAT**, responsable du pôle « eau »,
MM. René DARBOIS, trésorier, délégué à l'eau, **Florent COSNIER**, chargé de mission juridique et fiscale, spécialiste des questions de financement des services publics de l'eau.

- *Table ronde d'ONG et d'associations :* **Mme Marie-Alice TORRÉ**, coordinatrice Wash de la mission France de Solidarités international,
M. Henri SMETS, président de l'Association pour le développement de l'économie et du droit de l'environnement, **Mmes Marion VEBER**, responsable des programmes de la Fondation Danielle Mitterrand,
Léa RICHARDOT, Assistante plaidoyer - Mission France d'Action contre la faim, **Édith GUIOCHON**, chargée de mission plaidoyer - Coalition eau.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp120-375.html>