

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Communication

Commission des affaires européennes

mardi 16 septembre
2014
14 heures

Communication de la Présidente Danielle Auroi sur la
consultation publique de la Commission européenne relative à
la qualité de l'eau potable



COMMUNICATION
SUR LA QUALITÉ DE L'EAU POTABLE
DANS L'UNION EUROPÉENNE
de Mme Danielle Auroi

Réunion de Commission du 16 septembre 2014

**A. « RIGHT2WATER », UNE PREMIÈRE INITIATIVE CITOYENNE
EUROPÉENNE COURONNÉE DE SUCCÈS**

1. Les initiatives citoyennes européennes

L'initiative citoyenne européenne¹ (ICE), instituée par l'article 11 du traité de Lisbonne, vise à encourager une plus grande participation démocratique dans les affaires européennes : 1 million de citoyens d'au moins sept États membres – avec un nombre minimum de signataires requis dans chacun d'entre eux, fixé à 55 500 pour la France – peuvent inviter la Commission européenne à présenter une proposition législative dans n'importe lequel des domaines relevant des compétences de l'Union européenne.

Dans les trois mois suivant la présentation d'une ICE ayant recueilli le nombre requis de déclarations de soutien :

– la Commission européenne reçoit les organisateurs afin de leur permettre d'exposer dans le détail les questions soulevées par leur initiative ;

– les organisateurs ont la possibilité de la présenter lors d'une audition publique organisée au Parlement européen ;

– après avoir examiné attentivement l'initiative, la Commission européenne adopte une réponse officielle, sous forme d'une communication, expliquant les motifs pour lesquels elle propose une réponse et, le cas échéant, décrivant l'action qu'elle compte entreprendre à cet égard.

¹ Règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne (Journal officiel L 65 du 11 mars 2011).

La Commission européenne n'est pas tenue de présenter une proposition législative. Si elle décide de le faire, la procédure législative normale est suivie : un texte est soumis au législateur et entre en vigueur une fois adopté par celui-ci.

Moins de deux ans après le lancement de ce dispositif, intervenu en avril 2012, plus de vingt initiatives avaient déjà été ouvertes, suscitant la signature de plus de 5 millions de citoyens.

2. L'initiative « Right2Water »

L'initiative « *L'eau et l'assainissement sont un droit humain ! L'eau est un bien public, pas une marchandise !* », dite « Right2Water », a été la première à satisfaire aux conditions requises et à aboutir. Elle a été transmise officiellement à la Commission européenne par ses organisateurs le 20 décembre 2013, après avoir recueilli le soutien de plus d'1 650 000 citoyens.

Ceux-ci invitaient la Commission européenne à proposer une législation faisant du droit à l'eau et à l'assainissement « *un droit humain [...] et à promouvoir la fourniture d'eau et l'assainissement en tant que services publics essentiels pour tous* », à travers des mesures de trois types :

- contraindre les institutions européennes et les États membres à faire en sorte que tous les habitants jouissent du droit à l'eau et à l'assainissement ;
- préserver l'approvisionnement en eau et la gestion des ressources hydriques des règles du marché intérieur et exclure les services des eaux de la libéralisation ;
- intensifier les efforts de l'Union européenne en faveur de l'accès universel à l'eau et à l'assainissement.

Ces propositions sont inspirées de la résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 28 juillet 2010², qui érige l'accès à une eau potable, salubre et propre en « *droit fondamental, essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme* ».

3. En réaction, une communication de la Commission européenne dépourvue de volonté contraignante

Dans sa communication présentée consécutivement à la réussite de cette ICE³, la Commission européenne compile l'ensemble des actions de l'Union européenne en faveur de la qualité de l'eau. En conclusion, elle y prend aussi une série d'engagements, qui risquent toutefois de ne déboucher sur aucune mesure contraignante :

² Résolution 64/292, « *Le droit à l'eau et à l'assainissement : droit de l'homme* ».

³ COM(2014) 177 du 19 mars 2014.

– renforcement de la mise en œuvre de la législation relative à la qualité de l'eau, sur la base des engagements présentés dans le 7^e programme d'action pour l'environnement (PAE) ;

– amélioration de la transparence de la gestion des données relatives aux eaux usées urbaines et à l'eau potable, avec notamment l'examen de la faisabilité d'une évaluation comparative de la qualité de l'eau ;

– instauration d'un dialogue plus structuré entre les parties prenantes à propos de la transparence dans le secteur de l'eau ;

– coordination avec des initiatives existantes dans le but d'établir un ensemble plus large de critères de référence pour les services liés à l'eau ;

– encouragement des approches innovantes :

✓ pour l'aide au développement, avec par exemple le soutien à des partenariats entre les compagnies de distribution d'eau et à des partenariats public-public ;

✓ pour le partage de bonnes pratiques entre États membres ;

– défense de l'accès universel à l'eau et à l'assainissement en tant que domaine prioritaire dans le cadre des futurs objectifs de développement durable ;

– lancement d'une consultation publique concernant la directive sur l'eau potable⁴, en vue d'améliorer l'accès à une eau de qualité dans l'Union européenne.

L'organisation non gouvernementale European Water Mouvement considère cette réponse comme une « *occasion manquée* ». Il est en effet regrettable que la Commission européenne se contente d'y émettre un soutien de principe à l'accès à l'eau et à l'assainissement. Elle évacue clairement l'idée de sa reconnaissance législative comme droit de l'homme au sens où l'entendent les Nations unies, lequel ne pourrait être garanti que par la constitution d'un véritable service public. Mais il est vrai que la troïka a imposé à la Grèce de privatiser la distribution de l'eau...

Signalons que le Comité économique et social européen (CESE), dans un avis de sa section spécialisée Agriculture, développement rural, environnement⁵, soutient la démarche de l'ICE « Right2Water » et invite la Commission européenne « à proposer une législation qui fasse du droit à l'eau et à l'assainissement un droit humain au sens que lui donnent les Nations unies, et à promouvoir la fourniture d'eau et l'assainissement en tant que services publics essentiels pour tous ».

⁴ Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (Journal officiel L 330 du 5 décembre 1998).

⁵ Avis NAT/644 du 13 juillet 2014.

B. UNE CONSULTATION PUBLIQUE QUI NE RÉPOND PAS AUX ENJEUX

1. La consultation publique « light » de la Commission européenne

Comme le prévoyait la communication de mars dernier, la Commission européenne a effectivement ouvert une consultation publique sur la qualité de l'eau potable dans l'Union européenne, qui court du 23 juin au 23 septembre 2014.

Les deux premières parties du questionnaire, consacrées au ressenti en matière de qualité de l'eau et d'accès à l'eau potable, sont destinées aux consommateurs. La Commission des affaires européennes est en revanche habilitée à réfléchir aux sujets soulevés dans les autres parties.

S'agissant des facteurs menaçant l'eau potable, des normes de qualité à faire respecter et de la surveillance à assurer, deux catégories de produits particulièrement pernicious doivent faire l'objet d'une vigilance accrue :

- les herbicides et les pesticides, dont la combinaison peut provoquer des effets cocktails indésirables, néfaste notamment pour l'équilibre hormonal des enfants et des adolescents ;

- les médicaments, en particulier dans les eaux usées provenant des hôpitaux et des maisons de retraite, lesquelles devraient faire l'objet d'un traitement spécifique.

Il convient en outre de basculer d'une logique d'analyses physico-chimiques à une logique d'analyses biologiques, rendue possible par des progrès scientifique non encore valorisés dans le secteur de l'eau.

Une information doit être dispensée une fois par an à quiconque dispose d'un compteur à son nom. Mais les habitants de la plupart des immeubles collectifs – qui représentent pas moins de 40 % de la population française –, équipés d'un compteur unique, ne reçoivent aucune information. Il conviendrait que les syndicats de copropriété aient l'obligation de relayer l'information reçue à l'ensemble des habitants de leurs copropriétés.

Enfin, la Fondation France libertés – que votre rapporteure a auditionnée en préparation de la présente communication – et la revue *60 millions de consommateurs* ont publié, en janvier 2013, une carte de France des dérogations aux normes de pollution de l'eau accordées localement. Deux catégories doivent être distinguées : les dérogations ponctuelles, pour faire face à un problème temporaire exceptionnel, ne soulèvent aucune objection et sont même nécessaires ; en revanche, les dérogations pour trois ans, souvent renouvelées deux fois, interrogent quant à la réelle volonté des opérateurs publics et privés impliqués à résoudre les problèmes de qualité de l'eau constatés.

En complément de ces éléments de réponse à la consultation publique de la Commission européenne, il importe de souligner qu'il s'agit d'une initiative « light », à l'instar de la communication qui l'annonçait. Le questionnaire soumis aux parties prenantes reflète le décalage profond entre la prudence des commissaires européens, réticents à s'immiscer dans les affaires des États membres sur ce sujet, et les aspirations des acteurs de terrain et des consommateurs, qui attendent la consécration du droit à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement.

2. La qualité de l'eau en France

La question de la qualité de l'eau se pose avec d'autant plus d'acuité pour notre pays, qui vient d'être condamné par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), le 4 septembre dernier, pour manquement à ses obligations en matière de lutte contre la pollution aux nitrates « *dans une très grande partie* » de son territoire⁶, après l'avoir déjà été, le 13 juin 2013, pour ne pas avoir procédé au recensement complet des zones vulnérables⁷.

Selon un rapport interministériel de juin 2014⁸, plus de 8,5 % des 35 392 points de captage français présentent « *un état qualitatif préoccupant* », dans la mesure où les plafonds préconisés en matière de nitrates ou de pesticides y sont dépassés.

En réponse à la condamnation par la CJUE – qui n'a été assortie d'aucune amende –, le gouvernement français envisage de demander une modification de la directive « *nitrates* »⁹, considérant, comme l'a dit le premier ministre Manuel Valls, que son « *approche normative a clairement montré ses limites* ». La logique suivante serait donc retenue : attention, la température du malade augmente ; alors cassons le thermomètre !

Cette nouvelle alerte sur la qualité de l'eau devrait plutôt inciter les pouvoirs publics à répondre aux attentes des acteurs de terrain et des consommateurs, d'autant que nombre de communes de notre pays, derrière Grenoble et Paris, peuvent faire valoir des expériences réussies de remunicipalisation de la distribution et/ou de l'assainissement, à travers des régies ou des sociétés publiques locales. Même là où ces services restent délégués à des entreprises oligopolistiques privées, les contrats de concession sont désormais moins chers, plus courts et mieux contrôlés. Résultat, la qualité de la ressource est améliorée, les réseaux sont entretenus plus convenablement et les familles retrouvent du pouvoir d'achat.

⁶ Affaire C-237/12 – Commission / France.

⁷ Affaire C-193/12 – Commission / France.

⁸ « Pour une meilleure efficacité et une simplification des dispositions relatives à la protection des captages d'eau potable ».

⁹ Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (Journal officiel L 375 du 31 décembre 1991).

3. Intégrer le « droit à l'eau » dans le corpus juridique européen

Une proposition de loi allant dans le sens de la résolution de 2010 des Nations unies, qui pourrait être cosignée par des députés de cinq des six groupes politiques de l'Assemblée nationale, est actuellement à l'étude. Si elle est adoptée, la France sera le premier pays du Nord à intégrer cette idée de « droit à l'eau » dans son corpus juridique. Alors que la loi « Brottes » de 2013¹⁰ prévoit l'interdiction des coupures d'eau pour impayés, on en dénombre encore quelque 100 000 par an dans notre pays. Une mesure concrète consisterait à instaurer une taxe sur l'eau en bouteille, dont le produit serait affecté à des aides en faveur des 2,5 millions de ménages éprouvant des difficultés à s'acquitter de leur facture d'eau : un taux de prélèvement de 1 % dégagerait quelque 55 millions d'euros par an.

À l'échelon européen, une réponse similaire s'impose, en lieu et place de la réponse *a minima* proposée par la Commission européenne, manifestement conçue comme un enterrement de première classe de l'ICE « Right2Water ». L'Union européenne serait bien avisée d'amener les États membres, par le biais d'une directive, à inscrire le droit à l'eau dans leurs Constitutions nationales. Une telle mesure aurait une grande résonance mondiale et contribuerait à anticiper le risque de « guérillas de l'eau » menaçant nombre de pays du Sud.

¹⁰ 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 (Journal officiel de la République française n° 89 du 16 avril 2013).

PROPOSITION DE CONCLUSIONS

Article unique

La Commission des affaires européennes,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 11 du traité sur l'Union européenne,

Vu les articles 191 et 192 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Considérant l'importance de l'accès à une eau potable et à des équipements d'assainissement de bonne qualité et respectueux de l'environnement comme marqueur du degré de développement humain d'un pays,

Considérant le succès de l'initiative citoyenne européenne « *L'eau et l'assainissement sont un droit humain ! L'eau est un bien public, pas une marchandise !* », dite « *Right2Water* », qui appelle une réponse législative forte de la part des institutions européennes,

Considérant la résolution 64/292 du 28 juillet 2010 de l'Assemblée générale des Nations unies, qui érige le droit à l'eau et à l'assainissement en droit de l'homme,

1. Prend acte de la consultation ouverte par la Commission européenne à propos de la qualité de l'eau potable en Europe ;

2. Regrette néanmoins que le questionnaire soumis aux parties prenantes n'évoque pas l'objectif de consacrer l'accès à l'eau et à l'assainissement comme des droits fondamentaux, essentiels au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme.