

LE DROIT À L'ASSAINISSEMENT EN FRANCE

Henri Smets
Académie de l'Eau, France

L'objet de cette note est de montrer que l'accès à l'assainissement relève de multiples droits et obligations dont la mise en œuvre en France au cours des dernières décennies a abouti à garantir à chacun un niveau de vie suffisant en matière d'assainissement et le respect de sa dignité. Le droit à l'assainissement est devenu une réalité évidente même s'il reste encore des situations de non-conformité à la loi. Les pouvoirs publics attachent une grande importance à promouvoir l'assainissement partout et pour tous tout en respectant la diversité des situations.

1. ÉTAT DES LIEUX

En principe, chaque personne en France en 2009 dispose de toilettes. Entre 1954 et 2004, la proportion de logements sans toilettes intérieures a été ramenée de 73% à environ 2%. Par ailleurs, chacun bénéficie en principe de l'assainissement des eaux usées, soit par branchement à l'assainissement collectif fourni par les pouvoirs publics, soit par assainissement individuel (non collectif ou autonome) mis en œuvre par chaque ménage non branché à l'assainissement collectif

En matière d'assainissement, la situation en 2004 est très diverse puisque 79% de la population bénéficiaient de l'assainissement collectif avec épuration (17 300 stations d'épuration des eaux résiduaires) et 16% de la population d'un système individuel d'assainissement (soit environ 5 millions de logements). Il n'y a pas d'assainissement collectif partout puisque 13 000 communes sur 36 651 regroupant 3.3 millions d'habitants n'ont pas de réseau collectif de collecte (84 % de ces communes ont moins de 400 habitants).

Les eaux usées de 5 % des ménages proviennent de logements non raccordés à un réseau de collecte et sans système individuel d'assainissement et de logements reliés à un réseau, mais dont les effluents transportés sont déversés directement dans la nature sans le moindre traitement. Des améliorations sont nécessaires pour 1.5 million de logements et dans de nombreuses municipalités françaises de plus de 2000 habitants qui mettent en œuvre la directive relative aux eaux résiduaires urbaines avec un certain retard.

2. LE DROIT À L'ASSAINISSEMENT

Le droit à l'assainissement est constitué d'un ensemble de droits et d'obligations à charge des personnes, des entreprises et des pouvoirs publics en rapport avec l'hygiène, les toilettes, la collecte, l'évacuation et l'élimination des excréta, eaux-vannes et eaux usées (assainissement), dont la finalité est de contribuer à l'obtention d'un niveau de vie suffisant et, en particulier, d'un niveau adéquat de santé publique.

Comme dans le cas de l'eau, on peut distinguer le droit à l'assainissement qui ne concerne que l'accès à l'assainissement pour des effluents domestiques et le droit de l'assainissement qui concerne tous les aspects de l'assainissement aux plans technique et managérial pour des effluents domestiques ou non, notamment les dispositions relatives aux réseaux de collecte, aux stations d'épuration, leur construction, leur autorisation, leur contrôle et leurs rejets dans le milieu ainsi que l'élimination des boues d'épuration.

Le droit à l'assainissement découle du droit à l'environnement, du droit à la santé et du droit à la dignité; il est mis en œuvre à travers diverses dispositions législatives et réglementaires

3. SOURCES DU DROIT À L'ASSAINISSEMENT EN DROIT FRANÇAIS

En 2005, la France a inscrit formellement le droit à l'environnement dans son droit constitutionnel : "Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé". Ce texte implique l'existence de droits en matière d'assainissement afin de protéger la santé ; il est complété par : "Toute personne doit, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences", ce qui instaure des obligations d'assainissement pour chacun. Par ailleurs, le droit à la dignité des personnes doit être respecté.

4. DISPOSITIONS DU DROIT INTERNE ET DE DROIT INTERNATIONAL RELATIVES À L'ASSAINISSEMENT

4.1 Droit international

Le droit à l'assainissement est mis en œuvre conformément aux obligations internationales auxquelles la France a souscrit, notamment plusieurs directives de l'Union européenne (collecte et traitement des eaux résiduaires urbaines), le Protocole Eau et santé (obligations d'assainissement) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (niveau de vie suffisant). Le non-respect des obligations communautaires peut entraîner des sanctions financières pour la France.

4.2. Droit interne. Des droits et des obligations concernant l'assainissement

En droit interne, les personnes bénéficient du droit individuel à des toilettes, du droit à se brancher sur le réseau de collecte s'il existe, du droit à un environnement sain, du droit à bénéficier du traitement des eaux usées lorsqu'elles sont collectées, du droit à l'information sur l'assainissement, du droit à être consulté sur les plans d'assainissement, etc. Les principaux débiteurs du droit à l'assainissement sont les propriétaires (toilettes, branchements au réseau de collecte) et les municipalités (réseaux de collecte, stations d'épuration).

a) Droits d'accès à des toilettes et obligations correspondantes

Le droit français reconnaît l'existence d'un droit individuel d'accès à des toilettes. Ces installations doivent être mises à disposition dans chaque logement, sur les lieux du travail, dans les lieux ouverts au public (hôtels, restaurants, cafés, théâtres, lieux sportifs, piscines, etc.), dans les écoles, les hôpitaux, les maisons de retraite, les casernes, les prisons, etc., et aussi en liaison avec les déplacements (gares, haltes d'autoroute, aires de repos des gens du voyage, etc.). Elles sont généralement à la charge des propriétaires des bâtiments ou des installations. Chaque personne peut mettre en cause la responsabilité du propriétaire si le logement loué est insalubre. Les municipalités n'ont pas d'obligation de créer des toilettes publiques mais beaucoup en installent.

Chaque personne a le droit à être protégée contre les inconvénients et les risques sanitaires associés à un assainissement insuffisant. En contrepartie, chaque personne doit agir de manière à ne pas faire subir aux autres de tels inconvénients ou risques. En particulier, chacun doit respecter la salubrité des voies publiques et du voisinage et s'abstenir de toute pollution. La police municipale sanctionne les contrevenants.

b) Droits d'accès à l'assainissement collectif

Chaque personne comprise dans la zone de collecte des eaux usées a le droit et le devoir de se brancher à l'égout situé dans son voisinage immédiat. Elle a droit à y déverser ses effluents domestiques et bénéficie en principe de l'assainissement collectif. En dehors des zones de collecte, chaque personne doit mettre en place un assainissement individuel.

c) Obligations des pouvoirs publics concernant l'assainissement

Les pouvoirs publics doivent organiser l'accès à l'assainissement collectif dans les zones urbanisées et surveiller le respect des exigences d'assainissement individuel et collectif en situations normale et de crise. Il leur appartient d'adopter des politiques d'assainissement, d'édicter les normes d'assainissement, de publier les décrets d'application et de prévoir les financements.

La mise en œuvre de l'assainissement collectif est principalement de la responsabilité des municipalités et des organes intercommunaux qu'elles constituent. Les municipalités doivent créer et entretenir dans les zones urbanisées ou suffisamment concentrées des réseaux de collecte des eaux usées (égouts). L'étendue des zones de collecte est fixée par les municipalités après consultation des usagers (enquête publique) et en fonction des exigences de santé publique. Il n'y a donc pas d'obligation de desservir toutes les maisons dans une commune, ni même dans la zone de collecte si cela s'avère trop coûteux. Les municipalités ou leurs syndicats doivent construire et exploiter des stations d'épuration pour traiter les eaux usées collectées (traitement secondaire ou tertiaire selon le cas). Elles doivent s'assurer de la conformité et de l'entretien régulier des installations d'assainissement non collectif (fosses septiques) et, à cet effet, sont autorisées à les inspecter chez les particuliers. Elles perçoivent une redevance pour couvrir les frais du service public d'assainissement non collectif (SPANC).

d) Financement des obligations des pouvoirs publics en matière d'assainissement

Les services d'assainissement sont gérés comme des services publics industriels et commerciaux. Les municipalités assurent le financement des ouvrages d'assainissement collectif (réseaux d'égouts et stations d'épuration, élimination des boues). Elles en supportent les frais (4 866 M€ en 2006) et doivent établir un budget séparé pour l'assainissement collectif qui doit être équilibré en recettes et en dépenses. Elles perçoivent à cet effet des redevances d'assainissement au prorata de la consommation d'eau. Elles ont droit à pré-financer avec cette redevance une partie des investissements prévus. Elles recueillent aussi les redevances au bénéfice des Agences de l'eau (redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique, redevances pour modernisation des réseaux de collecte) et bénéficient des aides des Agences de l'eau pour l'assainissement (1 027 M€).

Les conseils généraux et régionaux versent aux municipalités des subventions pour leurs dépenses d'investissement pour l'assainissement (total en 2006 : 423 M€). La modestie de ces subventions montre que le principe que "l'eau paye l'eau" est dans une très large mesure satisfait dans le domaine de l'assainissement. Par ailleurs, la Caisse de Dépôts et de Consignation a consenti en 2009 1500 M€ de prêts à taux bonifiés aux municipalités pour leur faciliter les investissements nouveaux destinés à améliorer l'assainissement.

Les Agences de l'eau ont ouvert une ligne spéciale en faveur des zones rurales (solidarité villes-campagne) et y consacrent actuellement environ 100 M€. Anciennement, il existait un fonds d'aide aux services d'eau et d'assainissement des communes rurales financé par une petite taxe sur l'eau distribuée (FNDAE).

A l'intérieur des zones de collecte, chacun doit contribuer aux frais d'assainissement collectif (frais de branchement au réseau, contribution éventuelle aux frais d'extension du réseau, prime d'abonnement annuel, taxes et redevances d'assainissement). En dehors de ces zones, les détenteurs d'assainissement non collectif doivent payer une redevance pour la surveillance. En cas de création de lotissement, le promoteur doit généralement financer les investissements d'assainissement.

e) Obligations des personnes concernant l'assainissement individuel

En l'absence d'assainissement collectif, le propriétaire ou l'exploitant doit assurer l'assainissement de ses effluents conformément aux dispositions en vigueur et éliminer les vidanges des fosses septiques sans dommage pour l'environnement. Ils doivent aussi payer une redevance d'assainissement non collectif.

f) Aides pour l'assainissement des ménages démunis. Solidarité

Les toilettes publiques à Paris ont été rendues gratuites pour en faciliter l'accès aux plus démunis. Il en existe aussi à Grenoble, Lyon, etc. mais la pratique générale est toujours de faire payer l'usage des toilettes publiques.

Les ménages démunis bénéficient d'aides pour couvrir le prix de l'assainissement inclus dans le prix de l'eau. En outre, il existe des aides pour le branchement au réseau de collecte ou pour la mise en conformité des assainissements non collectifs. Les propriétaires ayant des difficultés financières peuvent bénéficier d'une aide de l'Agence nationale pour l'aménagement de l'habitat (ANAH) et peuvent recevoir une aide de leur collectivité locale si celle-ci a négocié au préalable un programme de travaux collectifs conformes aux orientations des programmes de l'agence de l'eau et subventionnés par celle-ci.

g) Mise en œuvre du droit à l'assainissement. Sanctions

Les pouvoirs publics veillent à la mise en œuvre effective des dispositions législatives et réglementaires en matière d'assainissement. Ceci concerne notamment les municipalités dont les installations ne sont pas conformes. Le maire au titre de son pouvoir de police générale doit faire cesser toute cause d'insalubrité sur le territoire de sa commune. La location d'un logement est interdite si celui-ci ne répond pas aux exigences minimales en matière d'hygiène et d'assainissement (par exemple, eau courante, évier et lavabos, douches, toilettes, évacuations, fosses septiques, branchement à l'égout, etc.). La vente d'un immeuble sera soumise à partir de 2013 à la présentation par le propriétaire d'un certificat relatif à la conformité éventuelle de l'immeuble en matière d'assainissement. La vente d'un appartement sans toilettes est interdite.

h) Droit d'information et de consultation. Droit de recours

Les usagers ont droit à une information appropriée sur les aspects essentiels des services de l'assainissement et de participer aux décisions importantes concernant l'assainissement au sein de Commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) dans les municipalités de plus de 10 000 habitants. Ils ont

la possibilité d'intenter des recours individuels ou collectifs pour non-application des dispositions législatives ou réglementaires concernant l'assainissement.

i) Droit à contribuer à la solidarité internationale

Des dispositions législatives ont été prises pour permettre aux municipalités de financer l'assainissement dans des pays en développement dans le cadre de projets de coopération décentralisée. Il en est de même pour les agences de l'eau. Le financement de ces mesures pourra être imputé sur le budget municipal ou sur les factures d'eau. D'autre part, le gouvernement français a décidé de "promouvoir le droit à l'assainissement" au plan international et considère que l'assainissement est une priorité de son programme d'aide au développement.

5. CONCLUSIONS

Après plus d'un siècle d'efforts continus au plan sanitaire et aux plans législatif et réglementaire, le droit à l'assainissement est devenu une réalité pour tous en France même s'il reste des insuffisances à corriger. De nombreuses dispositions législatives et réglementaires ont été prises pour obliger au respect par tous de ce droit individuel et collectif. L'assainissement est une compétence décentralisée et les mesures prises varient avec la taille des communes, la densité d'habitations et le milieu récepteur. Les communes rurales sont soumises à des exigences différentes de celles des communes urbaines.

Désormais, chacun a droit à des toilettes décentes et à ne risque pas d'être exposé aux incon vénients et risques liés à un manque d'assainissement. Les lieux d'aisances ont été intégrés dans les immeubles et rendus hygiéniques. On ne trouve plus de zones aux odeurs nauséabondes engendrées par les déjections humaines. On ne voit plus les rues transformées en cloaque par les eaux pluviales ou domestiques. Les égouts ont été construits dans les villes et les eaux usées ne sont plus déversées sans traitement dans les rivières.

Les municipalités ont mis en œuvre leurs obligations pour garantir la salubrité publique et éviter la pollution des eaux. Dans ce but, elles ont reçu des subventions et le droit à percevoir une redevance d'assainissement. Le principe selon lequel "l'eau paye l'eau" est largement mis en œuvre puisque les subventions représentent actuellement moins de 10% des dépenses pour l'assainissement. D'importantes mesures de solidarité financière sont mises en place à l'intérieur du bassin afin de faciliter le financement des installations d'assainissement par des subventions croisées (péréquation géographique), notamment au bénéfice des petites communes rurales. On notera que l'État n'intervient que très peu dans le financement de l'assainissement qui est essentiellement du ressort régional ou local.

Néanmoins, des exigences écologiques accrues traduites dans le droit français et communautaire, et le renouvellement ou la réhabilitation des équipements anciens d'assainissement imposeront encore de gros investissements dans les prochaines années. Si de tels efforts n'étaient consentis, la France risquerait d'être condamnée pour manquement au droit communautaire. Selon le ministère de l'Écologie (C. Presse, 20/2/2009), il reste en 2009 en France 268 villes sans évacuation réglementaire des eaux usées. Sur les 146 stations d'épuration qui n'étaient pas aux normes en 2007, il reste encore 22 stations qui n'ont toujours pas démarré les travaux. Ces statistiques officielles démontrent que la France attache une grande importance à respecter ses engagements internationaux et à obtenir un bon assainissement partout et pour tous. L'objectif de la "bataille de l'assainissement" est la mise en conformité de 98 % du parc de stations d'épuration à la fin 2010 et 100 % à la fin 2011.

*

*

*

1/3/2009

ACADÉMIE DE L'EAU

L'Académie de l'Eau est une association de droit français composée de quelque 150 membres français et étrangers. Elle réalise des études et prépare pour les grandes réunions internationales des propositions opérationnelles. Les travaux de l'Académie sont disponibles sur le site : www.academie-eau.org. Ils concernent notamment la mise en œuvre du droit à l'eau et à l'assainissement en France et dans le monde.