

# Eau potable Les collectivités en première ligne

Par Clémence du Rostu, avocate à la Cour, cabinet Seban & associés

Les communes et leurs groupements sont les autorités compétentes en matière d'eau potable et d'assainissement. Ils sont concernés au premier chef par les nouvelles mesures qui vont désormais s'imposer aux producteurs et fournisseurs d'eau potable. Les obligations auxquelles ils devront désormais se confronter concernent en premier lieu la garantie de l'accès à l'eau et en second lieu celle de la protection de la ressource.

C'est après que l'initiative citoyenne « L'eau, un droit humain » a saisi les autorités de l'Union européenne (UE) dès 2013 d'une demande visant à faire évoluer la législation en matière d'eau, que l'UE a adopté la directive n° 2020/2184 du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine ayant pour objet de refondre la directive 98/83/CE qui avait déjà subi un certain nombre d'évolutions depuis son adoption. Cette nouvelle directive, dont l'objectif affiché est « de protéger la santé humaine des effets néfastes de la contamination des eaux destinées à la consommation humaine en garantissant la salubrité et la propreté de celles-ci, ainsi que d'améliorer l'accès aux eaux destinées à la consommation humaine » (art. 1<sup>er</sup>) – l'accent est ici mis sur l'accès à l'eau par rapport à l'ancienne réglementation –, devait être transposée par les États membres avant le 12 janvier 2023. Par cette transposition, ces derniers devaient, sans revenir sur les obligations déjà existantes, adopter « les mesures nécessaires pour assurer la salubrité et la propreté des eaux destinées à la consommation humaine ».

En droit interne, c'est donc désormais aux dispositions de l'ordonnance n° 2022-1611 du 22 décembre 2022 relative à l'accès et à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine qu'il conviendra de se référer ainsi qu'aux deux décrets

d'application n°s 2022-1720 et 2022-1721 du 29 décembre 2022 et les quinze arrêtés adoptés entre fin décembre 2022 et début janvier 2023. Ces textes modifient principalement le code de la santé publique (CSP), le code général des collectivités territoriales (CGCT) et le code de l'environnement (C. env.).

Autorités compétentes en matière d'eau potable et d'assainissement, les communes et leurs groupements sont concernés au premier chef par les nouvelles mesures qui vont désormais s'imposer en particulier aux producteurs et fournisseurs d'eau potable. Les obligations auxquelles les collectivités devront désormais se confronter concernent en premier lieu la garantie de l'accès à l'eau et en second lieu celle de la protection de la ressource.

## Nouvelles mesures pour garantir le droit d'accès à l'eau

### Principe d'un droit d'accès à l'eau destinée à la consommation humaine

C'est l'un de principes forts affirmé par la nouvelle réglementation, celui d'un droit à l'accès à l'eau pour tous. Désormais posé à l'article L.1321-1 A du CSP, il s'agit de garantir à toute personne « un accès au moins quotidien à son domicile, dans son

lieu de vie ou, à défaut, à proximité de ces derniers » mais également « à une quantité d'eau destinée à la consommation humaine suffisante pour répondre à ses besoins en boisson, en préparation et cuisson des aliments, en hygiène corporelle, en hygiène générale ainsi que pour assurer la propreté de son domicile ou de son lieu de vie », c'est-à-dire entre cinquante et cent litres d'eau par personne et par jour (CSP, art. R.1321-1 A, issu du décret n° 2022-1721).

L'ordonnance définit également la notion d'« eau destinée à la consommation humaine » qui est « une eau propre et salubre qui, seule, convient aux usages liés à la boisson, à la préparation et à la cuisson des aliments, à l'hygiène corporelle, à l'hygiène générale et à la propreté, aux autres usages domestiques dans les lieux publics et privés, ainsi qu'à la préparation des denrées et marchandises destinées à l'alimentation humaine dans les entreprises du secteur alimentaire ». Le décret n° 2022-1721 précise ensuite les critères sanitaires que l'eau doit remplir pour répondre à cette définition eux-mêmes précisés par les arrêtés d'application. En leur qualité de gestionnaires du service public d'eau potable, les communes et leurs groupements étaient tout désignés pour être ceux à qui s'imposerait l'obligation de prendre les mesures pour améliorer ou préserver l'accès à l'eau destinée à la consommation humaine « en tenant compte des particularités de la situation locale »



et ce même pour les personnes non raccordées au réseau public de distribution (CSP, art. L.1321-1 B). On relèvera toutefois que la loi se réfère à la notion d'« établissement public de coopération » et non aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ce qui peut interroger sur la volonté du législateur d'étendre les personnes susceptibles d'être visées. Mais il doit en tout état de cause s'agir, selon la lettre même du texte, d'établissement public de coopération de communes.

Les collectivités gestionnaires du service eau potable sont par ailleurs seules désignées comme responsables de la distribution tandis que les personnes privées sont, au côté des personnes publiques, également reconnues comme responsables de la production, chacune répondant de ce qui relève de leurs compétences respectives (CSP, art. L.1321-6).

### Outils à disposition

Parmi les mesures qui devront être prises par les communes et les EPCI (puisque ces derniers sont en tout état de cause concernés dès lors qu'ils sont compétents en eau potable) pour satisfaire les besoins en eau de leur population, on retient en particulier l'élaboration d'un diagnostic territorial identifiant les personnes n'ayant pas accès, ou un accès insuffisant, à l'eau potable ainsi que les raisons qui expliquent cette situation (CGCT, art L.2224-7-2). Ce diagnostic

doit porter sur la totalité de la population et chaque site, peu importe que ce dernier soit occupé illégalement ou encore la régularité de la situation administrative de la personne concernée.

Le diagnostic doit être actualisé au moins tous les six ans, et permettre :

- de dénombrer et de localiser les personnes présentes sur le territoire n'ayant pas un accès suffisant à l'eau destinée à la consommation humaine. Sur ce point, on notera toutefois que, pour les gens du voyage, les obligations des collectivités sont réputées satisfaites lorsqu'elles répondent aux conditions énoncées à l'article 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;
- d'établir un état des lieux des modalités d'accès à l'eau, des usages et des pratiques ;
- de formuler des recommandations d'actions ou de solutions destinées à améliorer les conditions d'accès à l'eau ;
- de proposer, le cas échéant, des mesures d'accompagnement des acteurs intervenant pour améliorer les conditions d'accès à l'eau ;
- de préconiser les modalités adaptées d'information des populations sur les solutions retenues.

Au regard de ce diagnostic, les personnes publiques compétentes doivent procéder à l'identification et l'évaluation des possi-

bilités d'améliorer l'accès à l'eau pour les personnes identifiées comme n'ayant pas l'accès à l'eau ou de manière insuffisante. Elles doivent également, dans un délai de trois ans après la réalisation du diagnostic, mettre en œuvre les mesures nécessaires dès lors qu'elles sont techniquement réalisables et proportionnées à l'urgence de la situation. Elles doivent encore informer les personnes dans le besoin des possibilités de connexion à un réseau de distribution ou des accès alternatifs à leur disposition. Cette information peut s'effectuer par la mise à disposition des données relatives à la localisation géographique des points d'approvisionnement en eau et à leurs caractéristiques techniques sur le site de la plateforme de données publiques françaises (CGCT, art. R.2224-5-6). Un arrêté interministériel doit venir fixer la liste des informations à mettre à disposition sur cette plateforme, mais il n'est pas au nombre de la quinzaine d'arrêtés adoptés fin décembre/début janvier. Enfin, la loi prévoit la mise en place et l'entretien des fontaines d'eau potable et des autres équipements adéquats permettant d'accéder dans les lieux publics à l'eau destinée à la consommation humaine.

Le décret n° 2022-1721 est par ailleurs venu préciser les solutions susceptibles d'être mises en œuvre par les collectivités, de manière pérenne ou provisoire. Il peut s'agir :

- d'un raccordement de la zone sans accès à l'eau à un réseau d'eau destinée à la consommation humaine ;
- de la mise à disposition d'équipements tels que des fontaines publiques d'eau potable, des rampes d'eau ou encore des bornes-fontaines ;
- de la mise en œuvre d'actions correctives sur les fontaines et autres équipements de distribution d'eau potable ;
- de la mobilisation des dispositifs de la politique sociale de l'eau, tels que la tarification sociale de l'eau ou les aides forfaitaires ;
- d'un accompagnement des personnes disposant d'un accès insuffisant à l'eau vers l'utilisation de ressources alternatives telles que des eaux de puits ou de forage, consistant, au minimum, en une information adaptée. À défaut de ressources alternatives, des dispositifs d'approvisionnement mobiles en eau peuvent être mis en œuvre.

Pour la réalisation du diagnostic mais également la mise en œuvre des actions qui en découlent, les personnes publiques compétentes peuvent solliciter le département ou le préfet ainsi que les organisations civiles. Par ailleurs, le financement de l'un et de l'autre est facilité dans la mesure où il n'est pas contraint pas les règles applicables .../...

.../... au service public industriel et commercial, qui interdisent à la personne publique d'inscrire à son budget général les dépenses liées à ce service, sauf exceptions légalement prévues, qui s'imposent pourtant à la gestion du service public de l'eau potable en application de l'article L.2224-2 du CGCT. Au-delà de l'obligation de garantir à tous un accès à l'eau, l'ordonnance fixe également les mesures qui s'imposent pour assurer la protection de la ressource.

## Intervention des collectivités

### Obligations en matière de surveillance de la qualité de l'eau

Ainsi que cela existait déjà, les personnes publiques ou privées assurant la protection ou la distribution de l'eau doivent se soumettre à un certain nombre d'obligations pour garantir la qualité de cette dernière. C'est ainsi qu'elles doivent surveiller la qualité de l'eau qu'elles produisent ou distribuent, se soumettre à un contrôle sanitaire, prendre les mesures correctives qui s'imposent le cas échéant, etc.

Or, ces obligations devront désormais être appréhendées au regard des critères de propreté et salubrité auxquels doit satisfaire l'eau destinée à la consommation humaine conformément à sa nouvelle définition légale (CSP, art. L.1321-1). Il convient alors de se référer au décret n° 2022-1720 relatif à la sécurité sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine ainsi qu'à l'ensemble des arrêtés pris en application de ce décret (la majorité des arrêtés aujourd'hui adoptés concernant les conditions visant à assurer la qualité de l'eau produite ou distribuée ainsi que les modalités de contrôle de ces eaux).

S'agissant du contrôle, on précisera ainsi que les personnes productrices ou distributrices d'eau potable devront, dans le cas où les valeurs de référence ne sont pas respectées, prendre les mesures correctives nécessaires sur demande du préfet et après rapport établi par le directeur général de l'agence régionale de santé, pour rétablir la qualité des eaux. Elles doivent alors informer le maire des mesures prises ainsi que le directeur général de l'agence régionale de santé, qui transmet cette information au préfet territorialement compétent.

Surtout, l'ordonnance du 22 décembre 2022 complète les obligations des personnes productrices ou distributrices d'eau potable (à l'exception de celles fournissant moins de dix mètres cubes par jour en moyenne ou approvisionnant moins de cinquante personnes dans l'exercice d'une activité com-

merciale ou publique) en leur imposant désormais d'élaborer et mettre en œuvre un plan de gestion de la sécurité sanitaire de l'eau sur toute partie de la chaîne de production et de distribution de l'eau destinée à la consommation humaine dont elles sont responsables ou, pour les personnes responsables de la distribution intérieure de locaux ou établissements où l'eau est fournie au public, une évaluation des risques liés aux installations intérieures de distribution d'eau.

La mise en place d'un tel plan, fondée sur une approche des risques et non plus seulement préventive, rejoint les directives de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et constitue un des principes « reconnus au niveau international sur lesquels se fondent la production et la distribution des eaux destinées à la consommation humaine, ainsi que la surveillance et l'analyse des paramètres correspondants » (directive (UE) n° 2020/2184 du 16 décembre 2020).

Ce plan de gestion doit couvrir un périmètre allant « de la zone de captage jusqu'en amont des installations privées de distribution » (CSP, art. R.1321-22-1). Il est en outre prévu que lorsque plusieurs personnes morales sont chargées du prélèvement, de la production et de la distribution de l'eau, les conditions d'élaboration, de mise en œuvre, d'évaluation et de mise à jour des plans font l'objet d'une concertation entre ces différentes personnes morales. L'élaboration et le contenu de ce plan sont précisés par l'arrêté ministériel dédié adopté le 3 janvier 2023.

Mais il est encore offert aux collectivités compétentes en matière de production d'eau destinée à la consommation humaine, de participer à la préservation de la ressource.

### Possibilité de contribuer à la préservation de la ressource

Au-delà des nouvelles mesures qui s'imposent aux collectivités, l'ordonnance prévoit par ailleurs la possibilité à toute personne publique responsable de la production d'eau qui assure tout ou partie du prélèvement de contribuer à la gestion et à la préservation de la ressource en eau. Ce choix doit être acté par délibération de la personne publique en cause (CGCT, art. R.2224-5-2). Cette possibilité devient toutefois une obligation lorsque la production de l'eau est en tout ou partie réalisée à partir d'un point de prélèvement dit « sensible », au sens de l'article L.211-11-1 du code de l'environnement (CGCT, art. L.2224-7-6). Dans ce second cas, aucune délibération n'est requise. Cette participation se fait par le biais de l'élaboration et de

la mise en œuvre d'un plan d'action visant à contribuer au maintien ou à l'amélioration de la qualité de la part de la ressource utilisée pour la production d'eau destinée à la consommation humaine. Il s'applique sur tout ou partie de l'aire d'alimentation des captages pendant la durée qu'il détermine. Le plan est alors intégré au plan de gestion de la sécurité sanitaire de l'eau dont il constitue le volet relatif à la maîtrise des risques liés aux pollutions.

La personne publique qui élabore le plan définit l'aire d'alimentation des captages d'eau potable sur laquelle elle envisage une action et le propose au préfet. La personne publique doit alors, avant la fin du délai de mise en œuvre du plan, évaluer ce dernier et décider ou non de sa prolongation ou encore de la modification des mesures proposées. L'article L.2224-7-7 du CGCT précise l'objectif de ce plan qui doit viser à « éviter, réduire ou supprimer les pollutions de toute nature ou à limiter leur transfert vers la ressource en eau », sans que cela remette en cause les prescriptions arrêtées par le préfet dans les périmètres de protection de la ressource définis à l'article L.1321-2 du CSP (périmètre de protection immédiate, rapprochée ou éloignée). Les mesures qui peuvent être prises peuvent notamment être les suivantes : sensibiliser, informer et mobiliser les acteurs du territoire pour préserver la qualité de la ressource en eau et les accompagner dans la mise en œuvre d'actions contribuant à cet objectif ; réaliser toute étude nécessaire pour mettre en œuvre, compléter ou actualiser le plan d'action ; suivre la qualité de la ressource en eau ; soutenir et favoriser la transition agroécologique ; assurer la maîtrise foncière pour la mise en œuvre d'actions destinées à protéger ou restaurer la ressource en eau ; mettre en place des aménagements limitant le transfert de pollutions vers la ressource en eau ; signer des conventions d'engagement avec les partenaires du plan ; suivre et évaluer l'efficacité de la démarche.

La mise en place de ces nouveaux outils plus ou moins contraignants encourage donc encore les collectivités à rendre des comptes sur la manière dont elles gèrent le service public d'eau potable. Si ces obligations ne les visent pas toutes uniquement (les distributeurs pouvant être des personnes privées notamment), elles restent les premières concernées par ces nouvelles mesures. Dans un contexte de renforcement constant des compétences des intercommunalités en matière de petit et grand cycle de l'eau, la mise en place de ces nouvelles normes oblige donc les collectivités à accroître encore leur vigilance dans la gestion de la ressource.